

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'INTERPRÉTATION DES LOIS

PAR LE LÉGISLATEUR

et le Principe de la Séparation des Pouvoirs Législatif et Judiciaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 12 novembre 1909, à 1 h. 1/2

PAR

Léon Le COURTOIS du MANOIR

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. LARNAUDE, } *professeurs*
 CHÉNON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

présentée à l'Université de Paris
pour le DOCTORAT
en Sciences Mathématiques
par M. [nom]

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'INTERPRÉTATION DES LOIS

PAR LE LÉGISLATEUR

et le Principe de la Séparation des Pouvoirs Législatif et Judiciaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 12 novembre 1909, à 1 h. 1/2

PAR

M. du MANOIR



Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LARNAUDE, } professeurs
 CHÉNON, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

BIBLIOGRAPHIE

Sources.

Archives Parlementaires, 1^{re} série, t. 8 et 20 ; 2^e série, t. 53, 56, 107, 108 et 109.

Code de Justinien (loi 12, liv. 1, tit. 14).

Dalloz. — *Répertoire et Supplément au Répertoire*, V^o Lois ; et *Dalloz Périodique*.

Digeste. — (Pomponius, 1, 2 de *O.J.* 2, 48, 49).

Duvergier. — *Collection complète des lois*.

Fenet. — *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*.

Gaius. — *Commentaires*, 1-7.

Girard. — *Textes*.

Institutes de Justinien, 1, 2 de *j. nat.* 8.

Isambert. — *Recueil général des anciennes lois françaises*.

Journal officiel. — Partie officielle : 14 avril 1908.

Documents Parlementaires : Chambre des députés et Sénat, 1905, 1907 et 1908.

Moniteur universel, 1828.

Pandectes françaises, *Répertoire*, V^o Lois et décrets.

Petit Temps, 14 juin 1908.

Sirey. — *Lois annotées*, t. I, et *Sirey Périodique*.

Ouvrages.

Aubry et Rau. — *Cours de droit civil français*, t. I et III.

Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade. — *Traité du droit civil*, t. I.

Chénon. — *Origine, conditions et effets de la cassation*.

Cuq. — *Institutions juridiques des Romains*, t. II (éd. 1908).

Demolombe. — *Cours de Code Napoléon*, t. I.

Ducrocq. — *Cours de droit administratif*.

Duranton. — *Droit civil*, t. I.

Esmein. — *Cours d'histoire du droit*.

Faustin-Hélie. — *Les Constitutions de la France*.

Foucart. — *Droit public et administratif*, t. I.

- Foucher.** — De la législation en matière d'interprétation des lois en France, 1835.
- Huc.** — Commentaire du Code civil, t. I.
- Gény.** — Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif.
- Girard.** — Manuel élémentaire de droit romain.
- Laband.** — Droit public de l'Empire allemand (édit. Boucard et Jèze).
- Laferrière.** — Traité de la juridiction administrative.
- Laurent.** — Principes du droit civil français, t. I.
- Marcadé.** — Droit civil, t. I.
- Merlin.** — *Répertoire*, V^o *Interprétation*.
— V^o *Référé législatif*.
- Montesquieu.** — *Esprit des lois* (liv. XI, chap. VI).
- Moreau.** — Droit constitutionnel.
- Mourlon.** — Transcription, t. II.
- Planiol.** — Droit civil, t. I.
- Thézard.** — Nantissement, privilèges et hypothèques.
- Thaller.** — Droit commercial.

Articles.

- Annuaire de législation étrangère*, 1882.
- Livre du centenaire du Code civil* (t. I) : Charmont et Chausse. Les interprètes du Code civil.
- Revue du droit public et de la science politique* (juillet-août-septembre 1908. Notes parlementaires). Barthélemy. De l'interprétation des lois par le législateur.
- Revue catholique des institutions et du droit* (janvier 1908). G. Théry. Les fondations de messes.
- Revue critique*, 1881 (Labbé).
- Revue critique*, 1893 (de Vareilles-Sommières).
- S. 96.1.257, note de M. Lyon-Caen.
-

L'INTERPRÉTATION DES LOIS

PAR LE LÉGISLATEUR

et le PRINCIPE de la SÉPARATION DES POUVOIRS LÉGISLATIF & JUDICIAIRE

INTRODUCTION

L'interprétation des lois, c'est-à-dire la détermination exacte du sens des textes légaux, quand il est douteux, apparaît d'une évidente nécessité. Il est impossible d'appliquer une loi si sa signification précise n'est pas fixée. C'est l'interprétation qui rend les lois pratiquement vivantes, qui les adapte aux réalités concrètes. D'autre part, la complexité des relations juridiques possibles rend très difficile la rédaction de textes absolument clairs, c'est-à-dire prévoyant toutes les hypothèses et affirmant la volonté certaine du législateur relativement à chacune d'elles. Aussi l'interprétation est-elle d'une nécessité constante.

Or il existe trois sortes d'interprétations qui, tendant au même but, présentent des caractères différents, soit au point de vue des personnes dont elles émanent, soit au point de vue de l'autorité dont elles sont revêtues.

Une première interprétation est faite par les juriconsultes et les professeurs, dans leurs ouvrages, leurs chaires, leurs articles de revue. On a coutume de l'appeler *doctrinale*. Sans doute les idées des commentateurs ne sauraient jamais constituer une source du droit, comme la loi ou les décisions de la jurisprudence, puisqu'elles n'ont à leur service aucun moyen de contrainte. Mais elles peuvent exercer une influence sur l'esprit des juges. On a très justement comparé leur rôle dans le domaine juridique à celui de l'opinion publique en politique. Elles contribuent à former la tradition, elles facilitent et préparent les transformations législatives⁽¹⁾.

L'interprétation judiciaire jouit d'une autorité relative. Lorsqu'un tribunal, ayant à trancher un conflit entre particuliers, applique un texte dont le sens est controversé et qu'il interprète, son interprétation lie certainement les parties en cause dans l'instance. Mais elle ne lie aucune autre personne. C'est là un aspect du principe de l'autorité de la chose jugée (art. 1351). En outre, chaque tribunal, chaque juridiction est libre d'interpréter un texte ainsi que cela lui semble le plus exact et le plus juste ; il n'est lié en aucune manière par

(1) C'est tout un art que l'interprétation des lois, et aussi difficile que celui de légiférer très clairement. Ses formules et sa méthode ont fait l'objet de travaux nombreux (Cf. Jeny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif et des ouvrages postérieurs*, Alvarez, etc. — Cf. Planiol, *Droit civil*, t. I, p. 87. Sur l'histoire de l'interprétation doctrinale, on lira l'article de MM. Charmont et Ghausse dans le *Livre du centenaire du Code civil* (Les interprètes du Code civil).

l'interprétation d'un autre tribunal, même supérieur en degré (sauf une exception résultant de la loi du 1^{er} avril 1837 et d'après laquelle l'avis des chambres réunies de la Cour de cassation est obligatoire pour la deuxième Cour de renvoi). En d'autres termes, une décision de jurisprudence n'est pas une règle applicable à des contestations semblables, elle n'influe sur les autres décisions que par la vertu de l'exemple.

En dehors de l'interprétation doctrinale et jurisprudentielle, une interprétation est parfois faite par le législateur lui-même. Le pouvoir législatif s'est, à toute époque, reconnu le droit d'interpréter une loi par voie législative. Une loi récente, celle du 14 avril 1908, concernant certains articles de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, s'est elle-même qualifiée d'interprétative. Au cours des débats qui l'ont précédée, le droit pour le législateur d'interpréter les lois a été plusieurs fois et très nettement affirmé, notamment par le garde des sceaux à la Chambre des députés.

Le ministre des cultes : « Nous avons dit, au cours de ces débats, à plusieurs reprises : ce texte est purement interprétatif. C'est le droit pour le législateur d'interpréter (1). »

On sait quelles polémiques la loi dont il s'agit a dé-

(1) Séance du 27 novembre 1907, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord., p. 2546. — Cf. le rapport de M. Maxime Lecomte au Sénat, le 31 mars 1908 (*J. off.*, 1^{er} avril 1908, p. 439).

chaînées. L'interprétation législative des lois est devenue par là même une question d'actualité. Mais c'est loin du point de vue brûlant des passions de l'actualité, c'est sur le terrain strictement juridique que nous nous proposons de l'étudier.

Le droit que l'organe législatif s'attribue d'interpréter la loi est-il légitime ? Quelle est sa nature et sa portée ?

Il importe avant tout de définir la loi interprétative. Cette expression a deux sens.

Dans une première acception, on dit qu'une loi est interprétative de volonté (ou supplétive), lorsqu'elle fournit une solution à une question que les individus n'ont point réglée dans les actes juridiques qu'ils ont passés, et qu'elle peut être librement modifiée ou écartée par une volonté contraire des particuliers. A cette loi s'opposent les dispositions législatives obligatoires qui s'imposent aux individus et auxquelles il n'est pas permis de déroger (art. 6, C. civ.).

Dans une seconde acception on entend par loi interprétative la loi fixant officiellement le sens discuté d'une loi préexistante. C'est des lois de cette sorte que nous nous occupons.

La loi interprétative ne doit pas être confondue avec la loi abrogative. Lorsque le législateur est averti par les certitudes de la pratique qu'un texte est ambigu, il peut le remplacer purement et simplement par un texte clair ; il y a alors substitution d'un texte à un autre, non

pas interprétation d'un texte par un autre. C'est une abrogation, et il n'est pas douteux que le pouvoir d'abroger une loi appartient à l'autorité qui fait la loi.

La loi interprétative consiste, non pas à substituer une loi claire à une loi moins claire, mais à assigner un sens déterminé à la loi qui manque de clarté. Il n'y a pas, à proprement parler, de loi nouvelle, mais il y a la manifestation plus clairement formulée d'une volonté législative déjà exprimée.

L'interprétation législative a une autorité absolue ; alors que l'interprétation faite par les magistrats n'a d'autorité qu'à l'égard des personnes engagées dans le procès, l'interprétation faite dans un acte législatif est, comme toute loi, générale, et s'impose à tout le monde, à tous les faits, à tous les contrats, à tous les litiges.

Les lois interprétatives dont nous nous occupons étant ainsi définies, il faut nous demander si le législateur a le droit de porter de telles lois.

Les textes constitutionnels ne fournissent chez nous aucune réponse. Dans beaucoup de pays les constitutions ont expressément prévu l'interprétation législative. Celle du duché de Bade porte, en son article 64, que : « Toute loi qui complète, *interprète* ou modifie la Constitution exige le consentement des deux tiers des membres présents de chacune des deux Chambres. » En Bavière, l'article 2 du titre VII décide que « les lois qui existent ne pourront être modifiées, *authentiquement interprétées* ou abrogées que sous le consentement

des Etats ». Des dispositions analogues existent en Italie, en Grèce, en Roumanie, dans la Saxe, le Wurtemberg et le Luxembourg (1). De même, en Belgique, l'article 28 dispose que « l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif ». Le pouvoir législatif belge a usé notamment de ce droit, lorsqu'il a accordé la qualité de Belges aux enfants nés en Belgique de parents légalement inconnus (2).

Au contraire, d'autres pays n'ont pas organisé dans leurs Constitutions l'interprétation des lois par le législateur. La France se trouve dans ce cas.

Nos lois constitutionnelles étant muettes, il faut s'en référer à la tradition ou aux principes généraux du droit.

L'objection capitale que rencontre l'interprétation législative, c'est qu'elle semble, au premier abord, violer le principe de la *séparation des pouvoirs*.

Il est donc nécessaire de déterminer, avant tout, la portée de ce principe.

Que signifie-t-il exactement ? Faut-il l'entendre en ce sens qu'il existerait trois sortes de pouvoirs, souverains chacun dans sa sphère, ayant chacun vis-à-vis des autres une existence propre et une position indépendante ? Nullement. Car il ne peut y avoir dans l'Etat qu'un pouvoir souverain. Les attributs de la souveraineté

(1) Moreau, *Droit constitutionnel*, 6^e édit., n° 265.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 453.

forment un tout qu'il est impossible de dissocier sous peine de faire disparaître toute souveraineté. En effet, la souveraineté est le droit absolu au commandement. On ne conçoit pas le droit de commander sans lui adjoindre d'une manière indissoluble le droit de faire exécuter les commandements donnés. Que serait une volonté souveraine qui ne pourrait faire exécuter ses ordres sans le consentement d'une autre autorité absolument indépendante d'elle ? Ce serait un non-sens. Une volonté subordonnée dans son exécution au consentement d'une autre n'est pas une volonté souveraine. Il en résulte que si l'exercice de la souveraineté était séparé entre trois pouvoirs absolument indépendants, il n'y aurait pas de véritable souveraineté. La souveraineté est donc une, et par suite, le pouvoir est un.

Que faut-il donc entendre alors par la séparation des pouvoirs ? Cette expression est en réalité impropre. Il ne peut y avoir que *séparation des organes du pouvoir*. Et encore cette séparation ne doit être considérée que comme une application de la division du travail. Dans une usine, la production est assurée par des ateliers différents exécutant chacun un travail spécial, et cependant tous concourent à la production du même objet. Leurs efforts doivent être concertés et obéir à une direction unique s'imposant à tous. De même, dans l'Etat, les différents organes du pouvoir travaillant chacun pour sa part à une œuvre commune, sont étroitement liés et subordonnés les uns aux autres, dominés qu'ils sont

par l'expression de la volonté souveraine inscrite dans la loi. Cette spécialisation des fonctions est nécessaire à leur bon accomplissement. Les divers organes du pouvoir doivent avoir une autonomie suffisante pour bien remplir leur tâche. C'est ce qui justifie, en particulier, l'inamovibilité des juges. Mais, de même que dans une usine la division du travail peut être plus ou moins accentuée selon les nécessités de la fabrication et l'état de l'outillage, de même la séparation des organes du pouvoir dans une nation peut être plus ou moins grande suivant l'état économique, social, politique et religieux d'une époque.

Dans ces conditions on voit que ce qu'il est convenu d'appeler le principe de la séparation des pouvoirs n'a en réalité la valeur d'un principe qu'au même titre que la division du travail. Dans son application c'est une question d'art. Cette constatation nous permet déjà de remarquer que la séparation des pouvoirs ne constitue pas par elle même une objection capitale contre l'interprétation législative. Ce point acquis il n'en reste pas moins vrai que la manière dont on entend cette séparation des pouvoirs a une influence considérable sur l'interprétation législative. Selon le degré d'indépendance qui aura été établi entre les organes chargés de faire les lois et les organes chargés d'en assurer l'application, l'interprétation législative sera plus ou moins facilitée ou rendue difficile. Sa modalité pourra aussi changer,

C'est pourquoi, avant d'aborder l'état actuel du problème, il importe, pour l'éclairer, de tracer l'histoire de l'interprétation législative des lois du point de vue de la séparation des pouvoirs. La comparaison avec nos institutions actuelles nous montrera si la tradition peut servir de base pour légitimer l'interprétation par le législateur dans notre droit actuel.

Après quoi, nous plaçant à notre époque et dans l'état présent de notre droit et de nos conceptions juridiques, nous verrons si l'interprétation des lois par le législateur est conforme aux principes admis par notre constitution quant à l'exercice du pouvoir.

Nous répondrons en second lieu à une objection contre la légitimité de l'interprétation du législateur tirée du principe de la non-rétroactivité des lois. Cette question est intimement liée à la première et la réponse dépend de la solution adoptée pour celle-ci.

Nous examinerons ensuite les limites naturelles de ce droit d'interprétation du législateur.

Enfin une étude critique des applications du principe de l'interprétation législative nous permettra de préciser complètement notre pensée.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE

Cette histoire est en intime relation avec celle des rapports du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. De tout temps l'autorité dépositaire du pouvoir législatif a fait des lois interprétatives. Mais il s'est opéré une évolution dans le sens d'une réduction progressive de l'interprétation législative. Elle est l'idée générale qui se dégagera des développements qui vont suivre, mais qu'il convient de noter dès à présent.

A l'origine le pouvoir d'interprétation fut exclusivement réservé au législateur. L'empereur romain avait seul qualité pour interpréter les lois qu'il avait établies. De même le roi seul pouvait interpréter ses ordonnances. Les juges devaient par suite s'abstenir d'interpréter un texte dont le sens était douteux et renvoyer le procès devant l'autorité législative pour faire déterminer le sens du texte. L'article 4 du Code civil a supprimé le procédé des renvois. Le juge ne put désormais refuser de statuer sous le prétexte que la loi fût muette, obscure ou insuffisante. Mais, jusqu'à une certaine époque, le système du *référé au législateur*, qui servait à résoudre

les conflits de jurisprudence entre la Cour de cassation et les autres tribunaux attribuait au législateur une partie du rôle de l'autorité judiciaire en l'appelant à trancher un conflit particulier. Lorsqu'on eut organisé un autre mode de solution de ces conflits, il n'y eut plus d'interprétation sur référé judiciaire, mais il intervint encore, soit sur l'initiative du gouvernement, soit à la suite de pétitions, des lois interprétatives.

Telle est l'esquisse de l'évolution.

Il nous faut maintenant en étudier dans le détail les différentes phases.

Nous diviserons en trois périodes l'histoire du principe de l'interprétation législative.

La première est caractérisée par le système du renvoi. Elle comprend l'antiquité romaine, notre ancienne France, et se termine par la loi de 1790. C'est une époque d'intervention régulière du souverain dans l'administration de la justice.

La deuxième période est celle du référé au législateur. Elle dure jusqu'à la loi du 1^{er} avril 1837. Elle est caractérisée, du moins jusqu'à la loi du 30 juillet 1828, par une réduction de l'intervention du souverain tout en la reconnaissant encore comme normale dans certains cas déterminés.

La troisième période est celle de l'interprétation législative, en dehors de tout référé judiciaire, sur l'initiative du gouvernement ou sur l'initiative privée.

L'étude de chacune de ces périodes sera l'objet d'un chapitre distinct.

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME DU RENVOI.

Il était de règle, dans l'Empire romain, que seul l'Empereur pouvait interpréter une loi établie par lui. La maxime : *Ejus est interpretari legem cujus est condere* ne se trouve pas en termes formels dans les textes romains, mais elle a été tirée de certaines décisions particulières (1). En vertu de cette règle, les juges, lorsqu'ils se trouvaient en présence d'une loi dont le sens était douteux, devaient la faire interpréter par une décision impériale. Cette décision était un *rescrit*. Les rescrits interprétatifs avaient une autorité analogue à celle qui s'attachait aux réponses des prudents.

On sait que les consultations des jurisconsultes, sous forme de lettres adressées au juge, en usage dès l'époque de la République, reçurent d'Auguste le caractère d'une institution officielle (2). Désormais les consultations émanées des jurisconsultes ayant le *jus publice respondendi* s'imposèrent au juge du procès pour lequel elles avaient été données. Gaius semble même attribuer

(1) Notamment la loi 12 au Code de Justinien (livre I, titre 14).

(2) Pomponius, Digeste, 1, 2, *De O. J.*, 2, 48, 49 ; Gaius, 1-7 ; Justinien, Inst. 1, 2, *De j. nat.*, 8.

force obligatoire non seulement aux consultations des jurisconsultes diplômés, mais à toutes leurs opinions, et cela non seulement dans des procès déterminés, mais dans tous les procès, si ces réponses des prudents sont d'accord. Avec M. Girard (1) nous considérons comme plus vraisemblable « qu'en dépit de sa formule singulière et peut-être corrompue, Gaius veut uniquement parler, comme Pomponius, des réponses invoquées dans le procès pour lequel elles ont été faites ». Quant aux écrits des jurisconsultes, la force législative ne leur a été accordée que postérieurement, par la célèbre *loi des citations*, en l'an 426, de Théodose II et Valentinien III.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux que les jurisconsultes romains ont été appelés à participer au pouvoir législatif et que leurs réponses ont figuré parmi les sources du droit. On peut à certains égards voir dans cet état de choses un empiètement de l'interprétation doctrinale sur les attributions du pouvoir judiciaire. Mais, puisque, en définitive, c'est à titre de participation au pouvoir législatif que les réponses des prudents ont eu force obligatoire, cette situation donne plutôt le spectacle d'une immixtion du pouvoir législatif dans les actions judiciaires.

Or, avons-nous dit, l'autorité des rescrits interprétatifs était analogue à celle des réponses des prudents.

(1) *Manuel élémentaire de droit romain*, 1906, p. 70.

Ces rescrits contenaient une solution obligatoire pour le juge. Mais, à l'origine, un rescrit rendu pour une espèce concrète ne s'imposait qu'au juge de l'affaire pour laquelle il était destiné ; il n'avait pas force de loi pour les hypothèses semblables ou voisines. C'est qu'en effet l'Empereur n'a pas immédiatement conquis le pouvoir législatif (1). Lorsque l'empereur fut en possession de ce pouvoir, il put donner à ses rescrits, de même qu'à ses autres constitutions, toute la portée qu'il voulut. Il put n'entendre viser que l'affaire particulière dont il était saisi, mais il lui fut possible aussi de poser une règle générale applicable à toutes les affaires du même genre. Il résulte d'un document connu depuis 1890, et dont l'importance a été dégagée par Mommsen, que la volonté de l'Empereur à ce sujet résultait d'un fait matériel. Les rescrits spéciaux à un litige déterminé étaient remis au destinataire, tandis que ceux qui devaient avoir une portée législative générale étaient affichés comme les édits (2).

Cette manière de juger et de légiférer fut transmise, avec l'adage : *Ejus est interpretari...*, à notre ancien droit. Les ordonnances royales ne pouvaient être interprétées que par le roi. L'ordonnance d'avril 1667 décida en effet que « si dans le jugement des procès qui seront

(1) *Ibid.*, p. 60.

(2) Girard, *Textes*, p. 188 et suiv. ; Girard, *Manuel*, p. 61 et note ; Cuq, *Institutions juridiques des Romains*, t. II, édit. 1908, p. 29 et suiv. — Comp. : Victor Foucher, *L'interprétation des lois*, 1835, p. 29.

pendants aux Parlements et autres Cours, il survient quelque doute ou difficulté sur l'exécution de quelques articles des ordonnances, édits, déclarations et lettres patentes, Sa Majesté défend aux Cours de les *interpréter*, mais veut que dans ce cas elles aient à se retirer par devers elle pour apprendre son intention (1) ».

Cette ordonnance, dans la disposition qui vient d'être citée, avait pour but d'empêcher les Parlements et autres Cours souveraines de s'arroger une portion du pouvoir législatif en rendant des arrêts réglementaires. Qu'était-ce que ces arrêts ? Ils n'avaient d'arrêts que la forme, mais les Parlements étaient obligés d'exprimer leurs décisions dans cette forme, puisqu'ils n'en avaient point d'autre à leur disposition. Ces arrêts de règlement ne se rattachaient pas à la justice contentieuse et n'étaient pas rendus pour trancher un litige entre deux parties. C'étaient de véritables règlements, généraux et obligatoires dans toute l'étendue du ressort de la juridiction. Ils statuaient, d'une manière absolue, comme la loi elle-même (2).

L'ordonnance de 1667 sur la procédure civile fut un épisode de l'histoire du développement du pouvoir royal. Le texte que nous venons de citer retirait aux Parlements les attributions législatives qu'ils s'étaient

(1) V. article 2 du titre I de l'ordonnance.

(2) Voir dans Esmein (*Cours d'histoire du droit. Le développement du pouvoir royal. Le pouvoir législatif*) l'origine historique du pouvoir réglementaire des Parlements et la justification qu'on en avait fournie.

arrogées. Mais il allait plus loin que cela ; puisque non seulement les arrêts réglementaires étaient interdits, mais que l'interprétation des ordonnances dans un cas particulier et concret était retirée aux Cours.

Ce qui était défendu aux Parlements, c'était un véritable arrêt dans un litige entre deux parties en cause, si cet arrêt portait une interprétation de texte relative à la question soulevée par le litige. Lorsqu'il y avait matière à interprétation, le procès devait être suspendu et les parties « renvoyées à se pourvoir devant le roi » (1).

De la sorte, le roi intervenait dans la procédure des litiges entre particuliers, et non seulement l'autorité judiciaire n'avait plus aucun pouvoir législatif, mais encore elle se trouvait entravée dans certaines des attributions qui lui sont pleinement acquises aujourd'hui et dans lesquelles l'organe législatif, c'est-à-dire le pouvoir royal, prenait sa place.

Tel a été, en droit romain et dans notre ancienne France, le système d'interprétation caractérisé par le renvoi à l'autorité législative. Nous allons voir comment le système du référé législatif, créé par les lois révolutionnaires et maintenu par la législation postérieure jusqu'à la loi de 1828, a été une atténuation du procédé du renvoi.

(1) Article 7 du titre I^{er} de l'ordonnance d'avril 1667.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME DU RÉFÉRÉ LÉGISLATIF.

L'article 4 du Code civil décide que « le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice » (Cf. art. 505 et suiv., C. proc. civ. ; art. 185, C. pén.).

D'autre part, l'article 5 défend aux juges de « prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ».

Il résulte de ces textes que le procédé du renvoi n'est plus permis et que le juge, s'il n'a pas le droit de substituer sa volonté à celle du législateur et de modifier la loi, peut et doit, selon les circonstances, en cas de doute et d'ambiguïté d'un texte, faire l'interprétation de la loi (1).

Mais, jusqu'en 1837, le référé au législatif ou à l'exécutif a été employé pour mettre fin aux conflits de jurisprudence entre la Cour de cassation et les autres tribunaux. Ce n'est du reste que jusqu'en 1828 que l'organisation du référé a présenté le caractère d'une

(1) Dijon, 20 janvier 1897, D. 97.1.367 ; Req., 11 mai 1897, D. 97.1.367.

intervention directe du législateur ou du chef de l'Etat dans un procès en cours.

Nous allons assister à la naissance du référé dans les travaux de l'Assemblée constituante ; nous en suivrons les transformations ; nous verrons comment, suivant les vicissitudes des constitutions, l'interprétation souveraine des lois fut attribuée au législateur lui-même ou au chef de l'Etat, puis comment il changea de nature et n'eut plus la même portée.

L'Assemblée constituante eut la prétention d'organiser une séparation absolue des pouvoirs et en conséquence elle agit avec une logique rigoureuse. L'interprétation judiciaire, en effet, pouvant modifier la portée d'une loi dans un sens non conforme à la volonté du législateur, il y aurait en réalité substitution de la volonté du juge à celle du législateur, et par suite usurpation par celui-là d'une part des attributions de celui-ci. C'est pourquoi elle crut, pour réaliser l'application intégrale de la séparation des pouvoirs, devoir réserver à l'Assemblée légiférante non seulement le droit exclusif de confectionner la loi, mais encore le droit exclusif de l'interpréter. Le décret des 16-24 août 1790, dans l'article 12 de son titre II, enjoint aux tribunaux de « s'adresser au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiraient nécessaire soit *d'interpréter* une loi, soit d'en faire une nouvelle ».

Il importe de ne pas se méprendre sur la signification véritable de ce décret. Pour en saisir l'idée, il faut s'abs-

traire des façons de penser plus modernes et le lire avec les yeux et le cerveau de la Constituante.

Si l'on ne prenait pas cette indispensable précaution logique, on pourrait s'imaginer que le décret dont il s'agit interdirait seulement aux tribunaux le pouvoir d'interprétation réglementaire, c'est-à-dire le pouvoir d'édicter une interprétation authentique et officielle de la loi, accompagnée de l'ordre de s'y conformer, mais qu'il laisserait aux juges la liberté d'adopter, en cas d'obscurité d'une loi, le sens qui leur paraîtrait le plus conforme à son esprit.

En d'autres termes, les tribunaux ne pourraient donner qu'une interprétation scientifique ou doctrinale, mais l'interprétation de législation serait réservée au législateur. Cette portée donnée au principe semblerait résulter de l'article 12, titre I de la loi de 1790 d'après lequel l'interdiction d'interpréter la loi apparaît comme une conséquence de l'interdiction de faire des règlements. Ce dernier texte est en effet ainsi conçu : « Les tribunaux ne pourront point faire de règlements, mais ils s'adresseront au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiront nécessaire soit d'*interpréter* une loi, soit d'en faire une nouvelle. »

En réalité, telle n'a pas été la conception de l'Assemblée constituante sur les attributions du pouvoir judiciaire. La Constituante n'a pas distingué entre un pouvoir d'interprétation de législation réservée au législateur et un pouvoir d'interprétation de doctrine laissée au juge.

Elle a ordonné aux tribunaux de recourir au Corps législatif toutes les fois qu'il y aurait doute sur l'interprétation d'une loi (1). Merlin a bien compris la pensée de la Constituante. « Sous l'ancien régime, dit-il, il arrivait assez souvent que les Cours renvoyaient les parties à se pourvoir par devers le roi pour avoir une interprétation de la loi de laquelle dépendait la contestation soumise à leur examen. Ce qui n'était qu'une faculté pour les Cours, la loi du 24 août 1790 en avait fait un devoir à tous les juges dans les cas où ils trouveraient le sens des lois douteux (2). »

La véritable conception de la Constituante a donc été de réserver au législateur le droit d'interpréter la loi. Et cette conception était en pleine harmonie avec les idées générales de la Constituante en matière d'organisation judiciaire.

Les législateurs de l'époque révolutionnaire étaient convaincus que la loi peut et doit suffire à tout, que la jurisprudence des tribunaux est la plus détestable des institutions. Ils avaient caressé le rêve utopique d'un plan de codification d'après lequel tous les éléments des solutions juridiques seraient fournis par la loi (3).

(1) Barthélemy, De l'interprétation des lois par le législateur, *Revue de droit public et de la science politique* (n° juillet-août-septembre 1908) ; notes parlementaires, p. 467.

(2) Merlin, *Répertoire*, V° *Référé législatif*, n° 2 et 3.

(3) Cf. Geny, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, p. 66 et suiv. — Voir les opinions émises par Le Chapelier et par Robespierre (*Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XX, p. 516 et 517). La même idée a été émise devant le tribunal par les adver-

Le magistrat, dans un tel système, ne pouvait pas être autorisé à chercher hors du texte lui-même les éléments de solution des procès. Le juge n'avait dès lors que le droit d'appliquer les textes lorsqu'ils étaient clairs et précis ; il ne pouvait les interpréter lorsque leur sens était douteux.

La distinction est assurément fort délicate ; application et interprétation sont parfois séparées par des nuances légères. Pourtant la différence se conçoit, et c'est en vertu d'une distinction analogue que notre droit administratif enlève aux tribunaux de l'ordre judiciaire le contentieux de l'interprétation relativement aux actes administratifs qui leur sont incidemment soumis (1). Les juridictions judiciaires ont actuellement qualité pour interpréter tous les actes ayant le caractère législatif, c'est-à-dire non seulement les lois proprement dites, mais même les décrets et les arrêtés émanés des autorités administratives ; mais elles ne peuvent interpréter les actes de l'administration ; elles ont seulement le pouvoir de les appliquer. C'est ce système que la Constituante avait le désir de consacrer d'une manière générale et d'imposer à l'autorité judiciaire.

Ces idées générales de la Constituante se sont manifestées clairement dans la manière dont elle a compris

saires du projet de Code civil à propos de l'article 4 (Fenet, t. VI, p. 150-170).

(1) Laferrière, *Juridiction administrative*, t. I, p. 498-499 ; Ducrocq, *Cours de droit administratif*, n° 655.

l'organisation du tribunal de cassation, c'est-à-dire du corps qui semble le plus naturellement et le plus directement chargé de l'interprétation de la loi (1).

A l'origine, la Constituante ne prévoyait aucun organe destiné à jouer le rôle de Cour de cassation. La fonction actuellement dévolue à cette Cour semblait alors rentrer naturellement dans le domaine du pouvoir législatif. C'était le législateur lui-même, et non un organisme judiciaire, qui paraissait devoir fixer le sens d'un texte quand il était douteux.

Cette idée fut nettement affirmée par divers membres de l'Assemblée. Bergasse, dans son rapport du 17 août 1789, au nom du premier Comité de Constitution, proposait d'établir que, lorsqu'une loi serait douteuse, les juges devraient « se retirer par devers le Corps législatif pour en obtenir, s'il est besoin, une plus précise (2) ».

C'est la même manière de voir qui est exprimée par Robespierre dans les séances du 7 mai 1790 et du 9 novembre 1790 (3). Les tribunaux sont chargés de trancher les litiges entre particuliers, mais non de veiller, au nom de l'intérêt général, sur le maintien de la loi. En effet, cette surveillance du maintien de la loi consiste dans la surveillance même de l'autorité judiciaire. Comment dès lors pourrait-elle être exercée par les tribu-

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 468 et s.

(2) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 440 et suiv.

(3) *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XX, p. 336 ; *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, t. III, p. 349.

naux sur eux-mêmes ? Ils substitueraient leur volonté à celle du législateur. Le même motif fait que le droit de surveillance ne peut appartenir davantage au pouvoir exécutif qui deviendrait aussi par là législateur.

Ce n'est donc qu'au pouvoir législatif que peut appartenir ce droit de surveillance. Emané du souverain, représentant du souverain, qui est le peuple, le législateur a seul qualité pour assurer l'exécution de la loi par les juges.

Par suite, lorsque l'ordre judiciaire a rendu une décision en dernier ressort, celle-ci ne peut être cassée que par le Corps législatif au nom du peuple. Robespierre invoquait l'adage traditionnel : *Ejus est interpretari legem cujus est condere*.

L'interprétation définitive de la loi, expression la plus manifeste de la surveillance de l'exécution de la loi, devait donc se trouver dans la dépendance du Corps législatif. Un Comité pris dans son sein aurait d'ailleurs pu être investi par délégation de cette fonction particulière.

Un système un peu différent, mais procédant de la même inspiration, était préconisé par Chabroud (1). D'après lui, le pouvoir d'interprétation du Corps législatif aurait dû être délégué à cinq juges, appelés « grands juges », choisis par le Corps législatif dans son

(1) Séance du 9 novembre 1790. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XX, p. 337.

propre sein. Ces personnages ne devaient siéger que durant l'intervalle des sessions du Corps législatif.

Le Chapelier était imbu, comme ses collègues, de la conception suivant laquelle l'interprétation serait dans la sphère légitime du législateur. Mais il prenait en considération les difficultés qu'il y aurait à réaliser ce principe. Aussi se déclarait-il pour un moyen terme. Sa combinaison laisse intact le droit exclusif du Corps législatif d'interpréter les lois, mais elle permet néanmoins l'existence d'un tribunal de cassation (1).

Il serait sans doute conforme aux vrais principes, affirme-t-il, que les jugements contraires à la loi fussent cassés par des décrets, mais, comme la mise en œuvre intégrale de ces principes serait trop difficile, il faut trouver un procédé qui, sans sacrifier le droit du législateur, rende praticable la cassation des décisions rendues en violation des textes.

Le Chapelier propose alors l'organisation suivante.

Le Corps législatif, sur une liste de présentation dressée par les départements, nommera les trente membres du tribunal de cassation. Telle est la conclusion de Le Chapelier dans son rapport au nom du Comité de Constitution sur la Haute-Cour nationale et le tribunal de cassation.

On voit que cette conception du droit exclusif pour le législateur d'interpréter la loi, que l'on trouve dans

(1) Rapport de Le Chapelier à la séance du 25 octobre 1790, *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XX, p. 22.

les rapports de Bergasse, Robespierre, Chabraud et Le Chapelier, inspirée par le désir d'assurer jusqu'à ses dernières conséquences la séparation des pouvoirs, aboutissait au même résultat que l'ordonnance de 1667, sans présenter du reste les mêmes garanties.

Cette conception ne triompha pas intégralement. Mais elle laissa des traces évidentes et notables dans le système consacré par la loi du 27 novembre-1^{er} décembre 1790 (1).

En premier lieu le tribunal de cassation, institué par cette loi, est considéré comme un appendice de l'organe législatif. « Il y aura un tribunal de cassation *établi auprès du Corps législatif* », dit l'article 1^{er}. Ainsi, *en principe*, ce n'est pas le Corps législatif qui interprétera la loi, c'est un tribunal de cassation qui aura une individualité en ce sens qu'il ne sera pas recruté dans le sein du Corps législatif. Mais les termes mêmes de l'article 1^{er} font ressortir la subordination de cette individualité à celle du législateur.

Cette dépendance apparaît encore bien plus manifestement dans une autre disposition de la loi. Le tribunal de cassation devait, chaque année, par une délégation de huit membres, rendre compte au Corps législatif des jugements rendus, lui présenter une notice résumant l'affaire et indiquant le texte de loi qui aurait décidé la cassation. « Le tribunal de cassation apparaissait comme un mandataire rendant compte à un mandant (2). »

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 469,

(2) *Ibid.*,

Enfin, lorsqu'un jugement avait été l'objet de deux cassations successives, et qu'un troisième tribunal avait jugé en dernier ressort comme les deux premiers, la question ne pouvait plus être agitée devant le tribunal de cassation avant d'avoir été soumise au Corps législatif. Celui-ci portait alors *un décret déclaratoire de la loi* qui était obligatoire pour le tribunal de cassation. De cette sorte la loi de 1790 réservait au pouvoir législatif le dernier mot en matière d'interprétation. C'est ce qu'on nomme le *référé législatif*.

Le législateur pouvait donc interpréter une loi dans trois cas : soit spontanément, soit sur la demande d'une juridiction (référé facultatif), soit sur la demande obligatoire du tribunal de cassation dans l'hypothèse de cassation successive de deux jugements rendus dans le même sens (référé obligatoire).

Ce système fut également adopté par l'article 3 de la Constitution du 3 septembre 1791. Le référé au Corps législatif était nécessaire lorsqu'après deux cassations dans la même affaire le troisième tribunal saisi par l'arrêt de renvoi jugeait de la même façon que les deux autres.

La Convention consacra un système plus absolu. Dans le décret du 14-16 frimaire an II (section II, art. 11), elle déclara réserver pour elle seule l'interprétation des lois et l'interdit à toute autre autorité.

La constitution du 5 fructidor an III (art. 256) revint au système du référé législatif, mais en l'aggravant. Le

décret déclaratoire de la loi devait intervenir non plus après la deuxième cassation, mais après la première.

Arrêtons-nous sur le régime créé par cette institution du référé législatif pour en déterminer les traits caractéristiques. Il est fondé sur une conception absolue de la séparation des pouvoirs au nom de laquelle se trouvent restreintes les attributions qui devraient revenir normalement à l'autorité judiciaire. Il est vrai qu'il ne fait pas, comme l'ordonnance de 1667, un devoir pour le juge de suspendre le procès et d'en appeler au législateur, lorsqu'il se trouve en présence d'un texte dont le sens est douteux. Non seulement les juges n'avaient plus l'obligation, mais ils n'avaient même plus le droit d'en référer au législateur pour en obtenir une loi interprétative. Les tribunaux devaient statuer sur les affaires qui leur étaient soumises, d'après les lois existantes. Le refus de juger eût constitué un déni de justice et l'appel au Corps législatif un excès de pouvoir. La législation n'autorisait pas les juges à surseoir au jugement des espèces particulières jusqu'à ce que le Corps législatif se fût expliqué ; elle les autorisait seulement à provoquer l'interprétation des lois pour des applications générales et indéterminées. C'est en ce sens que s'est constamment prononcée la Cour de cassation (1).

(1) Cass., 16 pluviôse an VII, Sir. chr. ; 4^{er} fructidor an V, Sir. chr., 2 brumaire an VI, Sir. chr. ; 9 brumaire an VI, Sir. chr. ; 19 messidor an VI, Sir. chr. ; 12 vendémiaire an VII, Sir. chr. ; 8 brumaire an VII, Sir. chr. ; 1^{er} nivôse an VII, Sir. chr. ; 22 ventôse an VII, Sir. chr. ; 23 germinal an VII, Sir. chr. ; 17 thermidor

Mais le principe de la séparation des pouvoirs se retrouve dans toute sa rigueur dans le procédé du référé législatif. En effet, que se passait-il ? Un texte n'est pas clair. Un premier jugement l'interprète, il est frappé d'un pourvoi ; le tribunal de cassation le casse ; un deuxième jugement statue comme le premier. Jusqu'ici l'autonomie de l'autorité judiciaire est respectée. Chaque juridiction a interprété les lois existantes pour donner une solution au litige. Mais le deuxième jugement est lui-même frappé de pourvoi. Pour que l'autonomie de l'organe judiciaire fût respectée, il faudrait que le dernier mot de l'interprétation, à propos de ce procès pendant, appartînt à la Cour de cassation, à l'ordre judiciaire. Or il n'en était pas ainsi. Si une décision rendue en dernier ressort et conforme à une première décision déjà cassée était attaquée par les mêmes moyens que la première, la question devait être soumise au Corps législatif (Constitution de l'an III). Le pouvoir législatif intervenait donc, pour mettre fin au conflit des juridictions, dans un procès pendant. Et cette interprétation législative s'appliquait à tous les procès nés depuis la loi interprétée.

En définitive le régime organisé par le référé législatif était une *limitation du système du renvoi*. Les tribunaux interprétaient jusqu'à un certain point le dé-

an VII, Sir. chr. ; 13 nivôse an VII, Sir. chr. — Cpr. *Pandectes françaises*, V^o *Lois et décrets*, nos 245 et suiv. ; Dalloz, *Répertoire*, V^o *Lois*, n^o 460.

veloppement des procès, puis le législateur, s'arrogant les attributions laissées jusque-là au juge, donnait une interprétation qui était obligatoire dans le procès en cours et dans les autres procès. C'était alors manifestement une intervention de l'autorité législative dans les litiges entre particuliers.

La loi du 27 ventôse an VIII sur l'organisation des tribunaux ne fit pas disparaître le référé législatif. Son article 78 était ainsi conçu : « Lorsqu'après une cassation, le second jugement sur le fond sera attaqué par les mêmes moyens que le premier, la question sera portée devant toutes les sections réunies du tribunal de cassation. »

On a discuté sur la portée de ce texte. Une opinion a soutenu qu'il contenait une suppression implicite du référé et que l'arrêt des sections réunies du tribunal de cassation mettait fin au procès sans renvoi au Corps législatif (1). D'après cette interprétation, les litiges auraient donc été tranchés définitivement par l'autorité judiciaire.

Nous ne croyons pas que cette interprétation soit exacte. Elle se fonde sur le silence gardé par la loi du 27 ventôse an VIII sur l'intervention du pouvoir législatif. Mais il est, au contraire, admis que les lois an-

(1) Ce fut l'interprétation donnée, lors de la discussion de la loi de 1828, par le garde des sceaux (voir *Moniteur* du 26 mars 1828, p. 362) et par le rapporteur de la commission de la Chambre des députés (voir *Moniteur* du 11 mai 1828, p. 614).

ciennes ne peuvent être abrogées par les lois nouvelles que par une disposition expresse ou en vertu d'une incompatibilité. Or il n'y a rien dans le texte dont il s'agit qui abroge expressément la Constitution de l'an III ; il n'y a rien non plus qui soit incompatible avec l'institution du référé législatif tel qu'il a été organisé par cette Constitution. La loi de l'an VIII laisse donc subsister la législation antérieure relative au référé. Seulement son innovation a consisté à porter, lors du second pourvoi, la question devant les sections réunies du tribunal de cassation au lieu de la soumettre au Corps législatif (1).

Dans la loi du 16 septembre 1807, le référé cesse d'être législatif et doit s'adresser au pouvoir exécutif. Le Conseil d'Etat était chargé de préparer des règlements d'administration publique qui rendus par le chef de l'Etat, et publiés au *Bulletin des lois*, avaient la force de véritables lois interprétatives. En fait, le Conseil d'Etat, sur renvoi à lui fait par le chef de l'Etat, a rendu un grand nombre d'avis interprétatifs ayant force légale (2).

Comme l'a observé M. Barthélemy (3), ce système

(1) Cf. en ce sens : Voysin de Gartempe, *Moniteur* du 24 mai 1828, p. 695 ; Merlin, *Répertoire*, V^o *Interprétation*, n^o 3, p. 563 ; Barthélemy *loc. cit.*, p. 471.

(2) Planiol, *Droit civil*, t. I, p. 213 ; Demolombe, t. I, n^o 120 ; Baudry-Lacantinerie et Hugues-Fourcade, t. I, n^o 255 ; Huc, t. I, n^o 178 ; Cass., 19 octobre 1808, Sir. chr.

(3) *Loc cit.*, p. 472.

n'était qu'une adaptation au régime politique nouveau des principes révolutionnaires. Et c'est bien, en effet, à ce point de vue que se place l'exposé des motifs de la loi de septembre 1807. L'interprétation ne peut appartenir qu'à l'autorité qui a l'initiative de la loi, car, étant chargée de la rédaction et de la proposition des lois, elle est la plus apte à connaître leur esprit. C'est, on le voit, une variante de la vieille formule : *ejus est interpretari legem cujus est condere*. En 1790 et en l'an III, c'est au Corps législatif qu'appartenait l'initiative de la loi. Désormais cette initiative est conférée par la Constitution à l'Empereur. Seul l'Empereur devait donc avoir le pouvoir d'interpréter la loi. L'interprétation, comme la législation antérieure, précédait le jugement définitif du procès.

Dès l'établissement de la charte de 1814, on souhaita d'enlever au pouvoir exécutif ce droit d'interprétation. Une résolution, votée le 21 septembre 1814 par la Chambre des députés et le 21 octobre par la Chambre des pairs supplia le roi de présenter un projet de loi abrogeant la loi du 16 septembre 1807 (1). On se demanda même si le Conseil d'Etat avait conservé son pouvoir d'interprétation. « Le prétexte sur lequel on avait pu se fonder en 1807 pour attribuer au Conseil d'Etat l'interprétation de la loi, dit M. Barthélemy (2), n'existait même plus sous le régime de la

(1) Duvergier, *Recueil des lois*, 1828, p. 237.

(2) *Loc. cit.*, p. 473.

charte. Il n'était même pas fait mention du Conseil d'Etat dans ce texte constitutionnel ; il y avait bien un corps appelé Conseil d'Etat ; mais il était composé de membres amovibles et différait de l'institution qui portait le même nom sous le régime de l'an VIII. » Néanmoins un avis du Conseil d'Etat du 17 décembre 1823 décida que la loi de 1807 devait continuer à s'appliquer (1). Mais la doctrine adoptée par le Conseil est très intéressante au point de vue de la séparation des pouvoirs. Elle maintient le pouvoir d'interprétation du Conseil, tout en lui faisant subir une transformation. Au lieu d'avis ayant, comme sous le régime de 1807, un caractère général et obligatoire, semblable à celui des lois interprétées, il ne rendait plus que des *sentences* dont l'autorité était restreinte au cas particulier qui les avait fait naître et qui demeuraient sans force obligatoire dans des cas analogues. Ainsi le roi, en son Conseil d'Etat, intervenait pour trancher la question de droit soulevée par un procès. C'était de l'interprétation purement judiciaire (2).

En résumé, le système du référé, dont nous avons vu la naissance et le développement, fondé sur le principe

(1) Voir ce décret dans Sirey, *Lois annotées*, t. I, p. 1100. — Cpr. Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, t. I, p. 172, n. 1 ; Planiol, t. I, n° 214.

(2) On trouve encore, de 1823 à 1828, des avis du Conseil d'Etat. Par exemple l'avis du 24 février 1817 sur le délai d'un jour franc entre la promulgation des lois et leur mise en vigueur (Sirey, *Lois annotées*, t. I, p. 972). — Cpr. Foucher, *De la législation en matière d'interprétation des lois en France*.

de la séparation des pouvoirs, conçu d'une manière radicale et d'ailleurs rigoureusement logique, a consacré l'intervention normale du législateur dans les procès entre particuliers. Bien que partant d'une notion du pouvoir totalement différente, il a abouti à un système analogue à celui du renvoi en usage dans l'Empire romain et notre ancien droit. Il y a cette seule différence que l'intervention du législateur au lieu de s'exercer immédiatement ne se produisait qu'après deux cassations successives. Mais du point de vue qui nous occupe, le fait de cette intervention est capital, car il caractérise essentiellement les rapports de l'autorité judiciaire vis-à-vis du législateur.

Nous voyons par là que ce soi-disant principe de la séparation des pouvoirs ne constitue pas une idée nette et consistante pouvant fournir un critérium pour délimiter le rôle du législateur et du juge, puisqu'en l'adoptant ou en ne l'adoptant pas, on arrive au même résultat.

Avec la loi du 30 juillet 1828, nous nous trouvons en présence d'un nouveau système d'interprétation.

Le principe de la séparation des pouvoirs est toujours considéré comme à la base de notre constitution. Mais il est compris autrement qu'à l'origine. La délimitation posée aux domaines d'action des prétendus pouvoirs n'est plus la même. Elle correspond à l'idée qu'on s'en fait généralement aujourd'hui. On ne considère plus que le rôle du juge doit s'arrêter dès qu'il s'agit d'un

acte risquant de fausser le sens de la loi au regard des intentions du législateur ; mais qu'au contraire, l'action judiciaire est légitime tant qu'un cas particulier est intéressé, et que toute action législative tendant à régler directement un cas particulier serait irrégulière, quand bien même cette action aurait pour but de maintenir dans son intégralité l'esprit de la loi.

C'est en raison de cette idée nouvelle que la loi de 1828 ne supprima pas à la vérité le référé, mais lui imprima un caractère tout différent de celui qu'il avait eu jusqu'alors.

Cette loi eut pour objet de mettre fin à l'interprétation des lois par le pouvoir exécutif (1). En voici l'économie. Après une seconde cassation, il devait en être référé au roi, qui, dans la session législative suivante, devait demander aux Chambres une loi interprétative. Mais la Cour d'appel, à qui l'affaire était renvoyée après la seconde cassation, statuait *définitivement* et sans recours, de telle sorte que la loi interprétative n'avait aucune influence sur le litige en cours, mais avait simplement pour but d'empêcher les dissidences nouvelles entre les Cours d'appel et la Cour de cassation.

M. Barthélemy (2), considérant la séparation des pou-

(1) Exposé des motifs de la loi du 30 juillet 1828 présenté à la Chambre des députés le 25 mars 1828 : *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 53, p. 453 ; Rapport de Colemar de Lafayette, 10 mai, *ibid.*, p. 743 ; Rapport de Molé à la Chambre des pairs, 24 juillet 1828, *ibid.*, t. 56, p. 388.

(2) *Loc. cit.*, p. 474.

voirs selon la conception actuelle, a très bien remarqué que cette loi en respectait absolument le principe. « Cette loi, dit-il, laissait donc aux tribunaux seuls le soin de trancher toutes les difficultés qui viendraient à être soulevées entre particuliers sur l'interprétation des lois. Seulement, elle faisait un devoir au gouvernement, dans le cas où une loi était obscure, d'en demander aux Chambres une plus claire qui s'appliquerait à l'avenir. Il n'y avait en somme, dans cette loi de 1828, absolument rien qui fût contraire à la plus stricte conception de la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, puisque l'interprétation n'intervenait qu'après la fin du conflit entre les particuliers. »

Aucune atteinte n'était portée à l'arrêt définitif de la Cour d'appel rendu sur second renvoi. La loi interprétative ne s'appliquait d'ailleurs pas aux procès nés de faits antérieurs ; elle ne régissait que l'avenir.

En réalité, le système du référé institué par la loi de 1828 nous éloigne de la notion de loi interprétative proprement dite. La loi interprétative, en effet, est la fixation officielle, authentique, d'un sens déterminé à une loi qui manque de clarté, de telle sorte que la loi interprétative s'incorpore pour ainsi dire à la loi interprétée et possède la même autorité absolue. La loi interprétative a donc nécessairement effet sur les litiges pendants. Or, sous le régime établi en 1828, que voyons-nous ? Une Cour d'appel, sur second renvoi, statue définitivement. Mais il y a un référé au roi qui demande

aux Chambre une loi claire à la place de celle qui a produit le conflit de jurisprudence, une loi destinée à prévenir le retour de ce conflit. Cette procédure de référé se déroule alors que l'autorité judiciaire a définitivement statué sur le litige qui a provoqué la demande d'interprétation. Elle ne suspend ni n'entame la solution judiciaire. La loi qui résulte de cette procédure ne s'incorpore pas à la loi ancienne, celle-ci conserve son autorité pour le passé et la loi sur référé commence à déployer son autorité pour l'avenir. Une telle loi est vraiment une loi nouvelle.

Le législateur de 1828 a effectivement obéi à cette conception. Le garde des sceaux disait à la Chambre des pairs : « La loi nouvelle que le législateur portera à l'occasion d'une interprétation demandée peut donc être essentiellement distincte de la loi ancienne, elle pourra même lui être contraire. » Le rapporteur de la commission, le comte Molé, tenait le même langage : « Comment le législateur remédiera-t-il au mal général et à une sorte d'anarchie qui résultent de l'obscurité de la loi ? Sera-ce par une formule déclarative, par cette interprétation que les publicistes appellent authentique ou de législation ? Je le nie encore ; il y remédiera par une *loi nouvelle*, car l'acte législatif qui modifie la loi ancienne est une *loi nouvelle*. Quand donc, me dira-t-on, y aura-t-il lieu à interprétation ? *Jamais*. »

Et la pratique du référé ainsi compris a justifié de tout point cette conception. Parant, dans son rapport

sur la loi de 1837, constatait que, depuis la loi de 1828 jusqu'en 1836, cinquante-quatre arrêts de cassation avaient été prononcés, et qu'il était impossible de citer une seule loi interprétative. « Lorsque le gouvernement a proposé des lois interprétatives, les Chambres ont fait des lois nouvelles (1). »

En définitive, le référé qui fut, historiquement et logiquement, une atténuation du système du renvoi, subit, dans le régime de 1828, une transformation radicale en même temps que se transformait la notion de la séparation des pouvoirs. Il n'était plus qu'un moyen de terminer les conflits de jurisprudence entre la Cour de cassation et les autres tribunaux. On trouva ensuite une autre manière de résoudre ces conflits, et le référé disparut. Cette dernière étape fut franchie en 1837. L'interprétation législative fut-elle alors encore possible ?

(1) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 408, p. 380.

CHAPITRE III

LE PRINCIPE DE L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE DANS LE RÉGIME DE 1837.

La loi de 1828 avait étendu les attributions de l'autorité judiciaire en accordant à la deuxième Cour de renvoi la faculté de statuer *définitivement* sur les litiges. Mais cette loi ne modifiait en rien la fonction de la Cour de cassation.

La décision définitive de la Cour d'appel (ou du tribunal) pouvait ne pas être conforme aux vues de la Cour de cassation. On assistait alors à un renversement de la hiérarchie. Le roi avait l'obligation de proposer une loi interprétative ; et la Cour de cassation avait pris l'habitude d'accompagner chacun de ses renvois de la formule : pour en être référé s'il y a lieu (1).

Cette organisation était une dernière survivance de l'idée de la Constituante, d'après laquelle la loi devait suffire à tout. La loi ne suffisait plus à tout, puisque le dernier mot en matière d'interprétation *concrète* dans une affaire déterminée appartenait à la juridiction de renvoi ; mais *la nécessité* du référé au législateur subsistait, si bien que ce qui ne pouvait être fait par la

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 475.

Cour de cassation pouvait l'être par des tribunaux inférieurs.

En 1835, Victor Foucher, avocat général à Rennes, avait proposé (1) un système qui permettait à la Cour de cassation de faire triompher ses opinions dans la jurisprudence. D'après ce projet, une décision rendue sur renvoi après une première cassation et conformément à la décision cassée devait donner lieu à un arrêt solennel de la Cour de cassation, c'est-à-dire à un arrêt de cette Cour siégeant toutes chambres réunies. Si cet arrêt solennel cassait la seconde décision, l'avis des chambres réunies devait être obligatoire pour la nouvelle Cour de renvoi jugeant l'affaire au fond.

C'est ce système qui fut adopté par l'article 4 de la loi du 1^{er} avril 1837 abrogeant la loi de 1828. Désormais les procès sont terminés souverainement par la Cour de cassation qui conquérirait ainsi d'une manière effective le sommet de la hiérarchie judiciaire. La Cour de cassation devenait vraiment la Cour suprême. En même temps elle devenait l'organe régulateur de la jurisprudence ; elle imprimait aux décisions des tribunaux l'unité de direction qui est l'indispensable complément de l'unité de législation (2).

(1) *De l'interprétation des lois*, p. 52.

(2) Cf. sur l'évolution de la Cour de cassation : Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* ; Chénon, *Origine, conditions et effets de la cassation* ; Merlin, *Répertoire*, V^o *Interprétation* ; Aubry et Rau, t. I, § 5 ; Demolombe, t. I, n^{os} 419-423 ; Laurent, t. I, n^{os} 282-285 ; Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, t. I, n^o 255 ; Planiol, t. I, p. 84.

Mais la loi de 1837 était demeurée muette sur l'interprétation des lois par le législateur. La loi de 1828 étant abrogée, il n'y avait plus nécessité de provoquer cette interprétation. Alors la question se posa de savoir si le pouvoir législatif conservait le droit de faire des lois interprétatives et si le pouvoir exécutif conservait celui d'en proposer.

La question fut soulevée lors de la discussion du projet qui est devenu la loi de 1837. Le garde des sceaux Persil fit, à la Chambre des Pairs, la déclaration suivante : « Aujourd'hui on convient généralement qu'il n'y a pas, à proprement parler, de lois interprétatives, qu'il n'y a que des lois nouvelles déterminées par des besoins nouveaux ou par des difficultés que peut présenter l'application des lois anciennes, lois qui ne règlent que l'avenir (1). » Des déclarations semblables furent faites par Roy à la Chambre des pairs (2) et par Parant à la Chambre des députés (3). Mais ces déclarations ne sauraient nullement constituer des arguments en faveur de l'impossibilité de l'interprétation législative sous le régime de 1837. Car les auteurs de cette loi ont nettement affirmé, d'autre part, qu'ils entendaient laisser la question irrésolue. La loi « laisse la question entière, elle ne la résout ni par l'affirmative ni par la négative »,

(1) Séance du 21 février 1837, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 107, p. 432 et 436.

(2) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 107, p. 439.

(3) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 107, p. 383.

dit le député Gaillard de Kerbertin (1). « Le projet ne proscriit pas les lois interprétatives, il n'invite pas non plus le pouvoir législatif à le faire », dit Parant (2). Le garde des sceaux Persil, à la séance du 30 mars 1837, reconnaissait lui-même que l'opinion qu'il avait précédemment émise au sujet de la non-existence des lois interprétatives était purement individuelle, et il ajoutait : « La loi n'a nullement trait à l'interprétation législative ; il n'y en a pas un mot dans le projet ; on a même changé exprès le titre de la loi ; car la loi du 30 juillet 1828 portait ce titre : « Loi sur l'interprétation des lois ». Le projet actuel s'est exprès abstenu de parler de l'interprétation des lois. *Notre intention a été de laisser indécise une question sur laquelle les meilleurs esprits sont partagés* (3). » Il faut donc se résigner à ne pas chercher dans les travaux préparatoires et dans l'intention du législateur de 1837 la solution du point de savoir s'il peut encore y avoir aujourd'hui les lois interprétatives.

D'ailleurs, il est bon de remarquer avec M. Barthélemy (4) qu'à supposer que la loi de 1837 eût implicitement interdit de faire des lois interprétatives, on pourrait se demander si un Parlement peut, par une

(1) Séance du 30 mars 1837, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 109, p. 234.

(2) Rapport à la Chambre des députés, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 108, p. 383.

(3) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 107, p. 248.

(4) *Loc. cit.*, p. 476.

loi, limiter les attributions constitutionnelles des Parlements qui le suivront, et qu'on serait contraint de répondre par la négative.

Puisque le législateur, d'après son aveu formel, a livré la question aux disputes des auteurs, il ne faut pas s'étonner qu'elle ait en effet créé dans la doctrine deux opinions rivales.

Faustin-Hélie (1) soutint que la loi de 1837 aurait eu pour effet de restituer l'interprétation au pouvoir judiciaire conformément au droit naturel, et que par suite le pouvoir législatif ne pourrait plus rendre aucune loi de cette espèce ; toute prétendue loi de cette espèce ne vaudrait que pour l'avenir et ne serait par conséquent qu'une loi nouvelle. Duranton pensait de même qu'il n'y avait plus lieu à l'interprétation par voie de disposition législative et que la loi nouvelle, faite sur la proposition du gouvernement, serait en réalité une loi créatrice d'un droit nouveau et n'ayant d'effet que pour l'avenir (2). « Avec notre système législatif, dit encore Foucart, il serait très difficile de faire des lois purement interprétatives. Le gouvernement serait libre de faire une proposition aux Chambres, afin de statuer sur la difficulté ; mais la loi qui interviendrait alors serait introductive d'un droit nouveau et n'aurait d'effet que pour l'avenir (3). »

(1) *Les constitutions de la France*, p. 1033.

(2) T. I, p. 103.

(3) *Droit public et administratif*, t. I, n° 90. — Cf. Marcadé, t. I, p. 137 ; Foucher, *Interprétation des lois*, p. 23.

Au contraire, la plupart des auteurs estiment que si la loi de 1837 a supprimé les référés, il n'en résulte pas que l'interprétation législative soit impossible (1). Nous croyons que la vérité est du côté de ce parti.

Nous observerons d'abord, avec M. Barthélemy (2), que la seule conclusion qu'il soit légitime de tirer des travaux préparatoires, au point de vue rationnel, c'est que l'usage des lois interprétatives avec ce qu'on appelait *l'effet rétroactif*, y fut très vivement critiqué. Mais nous examinerons spécialement plus tard ce côté du problème. Deux arguments décisifs prouvent qu'il peut y avoir, sous le régime institué par la loi de 1837, des lois interprétatives. Le premier, c'est la nécessité de ces lois ; le second, c'est le fait qu'il en a existé.

L'interprétation législative est basée, au regard des principes, sur la nécessité sociale de maintenir l'unité de jurisprudence, corrélative à l'unité de législation. Ce résultat n'est pas entièrement atteint par l'interprétation judiciaire. Sans doute l'arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation donne une solution obligatoire pour la juridiction de renvoi, mais ce caractère obligatoire ne s'attache qu'à la solution donnée pour l'affaire dont il s'agit. Pour les autres affaires la juridiction de renvoi demeure libre d'adopter une opinion différente.

(1) Demolombe, t. I, n° 123 ; Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, t. I, n° 235 ; Aubry et Rau, t. I, § 5, p. 10, nos 13 et suiv. ; Laurent, t. I, nos 282 et suiv. ; Planiol, t. I, n° 210.

(2) *Op. cit.*, p. 476.

Il est bien certain que l'arrêt solennel jouit d'ordinaire d'une autorité considérable et qu'il est rare que les Cours d'appel résistent longtemps à la Cour suprême.

Mais il n'en est pas moins vrai que cette résistance est encore possible. Dans cette hypothèse, l'unité de jurisprudence et de législation exige bien une interprétation générale et obligatoire, c'est-à-dire une interprétation législative (1). L'autorité de l'arrêt solennel rendra peu fréquente la nécessité de cette interprétation, mais la possibilité du conflit justifie celle-ci doctrinalement.

A cette considération théorique s'ajoute l'argument, du fait. Il y a eu des lois interprétatives. A certains moments les perplexités de la pratique ont exigé que le législateur précisât sa volonté. Alors le gouvernement, soit de sa propre initiative, soit sous la pression de pétitions qui lui étaient adressées, provoqua l'interprétation du législateur.

(1) Demolombe, t. I, n° 123 ; Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, t. 1, n° 255.

DEUXIÈME PARTIE

L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE AU POINT DE VUE DOCTRINAL

CHAPITRE PREMIER

L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE ET LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS.

Une loi interprétative, à moins d'une expresse volonté contraire du législateur, produira son effet à partir de la loi interprétée. L'interprétation officielle s'imposera obligatoirement aux juges des litiges en cours. Cette situation est-elle conforme au principe de la séparation des pouvoirs ?

Nous avons déjà dit ce qu'il fallait penser de ce principe de la séparation des pouvoirs. Nous avons montré que cette expression était impropre en tant que destinée à exprimer un état de fait. Elle peut être juste dans la pensée d'un idéologue, elle ne l'est plus s'il s'agit de déterminer les faits. Car dans un Etat, comme nous l'avons montré plus haut, il ne peut y avoir qu'un

pouvoir au sens complet du mot. Dès lors, si, envisageant le domaine d'action des divers organes de ce pouvoir, on vient à parler de séparation des pouvoirs, ou bien cette expression ne signifie rien qu'une idée purement anarchique, ou bien on donne au mot *pouvoir* un sens différent de celui de pouvoir souverain et indépendant. Ces pouvoirs n'ont plus alors le caractère de la souveraineté, ils ne sont plus que des organismes spécialisés dans leurs tâches respectives et chargés d'assurer le fonctionnement du pouvoir, c'est-à-dire de la souveraineté.

Ce sont des *organes* du pouvoir.

Il y a donc là une source de confusion pour l'esprit si l'on n'y prend garde ; et ce qui le prouve, c'est que, bien qu'on ait conservé l'expression de séparation des pouvoirs, la notion de ces pouvoirs a changé.

A l'origine, les pouvoirs, tels qu'ils sont conçus dans la Déclaration des droits, sont considérés comme indépendants et souverains : leur existence est inhérente au fonctionnement de toute société bien organisée ; leur jeu séparé est un principe fondamental, une loi naturelle, à laquelle il faut se soumettre sous peine de tomber dans les pires désordres. C'est pourquoi on voit employer ces expressions de *méconnaissance*, *violation* de la séparation des pouvoirs, toutes expressions qui indiquent bien qu'il s'agit de lois naturelles antérieures à toute société, à toute constitution.

C'est là l'idée des révolutionnaires inspirée du reste

de Montesquieu : « Il y a, disait-il, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil... *Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive.* Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

« Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs... (1). »

Le langage même de Montesquieu nous montre qu'il s'agit bien là d'un dogme ; c'était d'ailleurs une tendance de cette époque de vouloir faire plier les faits à des théories *à priori* au lieu d'observer les faits pour en dégager les lois qui les régissent.

Telle est la conception originelle, la conception rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi entendue, l'expression est juste, malheureusement elle exprime une idée anarchique et inapplicable en fait d'une manière durable. En effet, sans recommencer la discussion théorique que nous avons faite au début de cette thèse, il est facile de se rendre compte que, dans

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. 11, chap. 6, sur la Constitution d'Angleterre.

une société où la souveraineté serait partagée entre trois pouvoirs égaux, la souveraineté serait exercée tant que ces pouvoirs seraient d'accord ; mais, dès qu'il y aurait désaccord, il n'y aurait plus d'autorité, puisque les lois seraient inexécutables. Il faut donc que l'un d'eux domine les autres, et, par conséquent, prenne en même temps le droit de faire les lois et celui de les appliquer.

Le simple examen de notre histoire nous montre d'ailleurs qu'en dépit des fictions constitutionnelles, c'est toujours ainsi que cela s'est passé. Tantôt c'est le pouvoir dit législatif qui a contraint l'exécutif à lui obéir, tantôt le pouvoir dit exécutif qui s'est arrogé la fonction législative. Il est forcé qu'il en soit ainsi, ou bien c'est l'anarchie pure.

Nous ajouterons que, si, spéculativement, en imaginant un ordre de choses d'ailleurs impossible, on peut concevoir deux pouvoirs, le législatif et l'exécutif, il est difficile de reconnaître le caractère d'un *pouvoir* à l'organe judiciaire. Nous remarquerons tout d'abord que c'est au nom de la séparation des pouvoirs que fut institué le système du référé qui, en provoquant l'immixtion du pouvoir législatif dans les procès entre particuliers, donnait par là même la haute main au pouvoir législatif dans le domaine propre du judiciaire. En outre, la nomination des juges par le gouvernement, leur ôte, en dépit de l'inamovibilité, le caractère d'une indépendance absolue. Ajoutons que, sous tous les régimes que nous ayons eus, toute loi régulièrement ren-

due possède une autorité absolue qui s'impose à tous les tribunaux qui ne peuvent se dispenser de l'appliquer sous quelque prétexte que ce soit. Dans ces conditions, on ne peut que reconnaître aux juges la qualité d'agents d'exécution de la loi. Certes, ils forment un corps jouissant d'une certaine autonomie, leur influence peut être considérable, mais l'ordre judiciaire ne forme pas un pouvoir indépendant égal aux deux autres.

L'exemple des Etats-Unis où fonctionne un tribunal chargé de maintenir la constitution et de juger de la constitutionnalité des lois, ne prouve rien contre ce que nous avançons. En effet, s'il a la garde de la constitution, le pouvoir constituant ne lui appartient pas et, en cas de résistance de sa part à une loi inconstitutionnelle, il est parfaitement possible de passer outre en modifiant la constitution ; cela peut présenter des difficultés, mais en tout cas cela se peut et cela suffit à montrer que l'autorité judiciaire ne possède pas en réalité un pouvoir propre.

De nos jours, bien que l'on ait conservé l'expression de séparation des pouvoirs, on n'y attache pas en général le sens qu'on lui donnait à l'époque révolutionnaire. Notre constitution n'en parle pas expressément, et on s'en réfère simplement à la Déclaration des droits de l'homme, ce qui semblerait impliquer qu'on conserve toujours à cette expression son sens primitif. Mais dans la généralité des cas il en est autrement. On considère souvent le principe de la séparation des pouvoirs

comme une application de la division du travail. Cette manière de voir est juste et répond à la réalité des faits.

Mais alors le mot *pouvoir* n'est plus pris dans la même acception que primitivement ; le terme propre serait *organe du pouvoir*. Mais par le fait qu'on conserve le terme ancien pour exprimer une idée différente, il en résulte forcément une certaine confusion que nous avons tenu à dissiper.

Dans ces conditions on ne peut plus parler de séparation absolue et d'indépendance des pouvoirs. Il existe forcément un lien entre eux ; il y a collaboration, bien plus même, subordination des uns aux autres. La loi, qui est l'expression de la volonté souveraine, doit être exécutée et l'organe qui fait la loi est le véritable détenteur du pouvoir. Les autres ne sont que des agents d'exécution auxquels on peut donner une autonomie plus ou moins grande selon les nécessités sociales, mais ils n'ont pas de droits propres et imprescriptibles à faire valoir. Cela change beaucoup la face du sujet qui nous occupe.

Il ne saurait plus être question, au sujet de l'interprétation législative, de principes immuables posant des bornes infranchissables au domaine de chaque pouvoir. Nous n'aurons plus à tenir compte dans la solution du problème que de l'état de notre législation, des traditions et des besoins et des aspirations de notre temps. La question n'est plus d'ordre universel dans le temps et l'espace : c'est une question d'opportunité.

C'est de ce point de vue que nous envisagerons le droit d'interprétation du législateur.

En quoi consiste donc la séparation des pouvoirs dans l'état des conceptions modernes ?

On reconnaît actuellement que la séparation des pouvoirs consiste dans la différenciation des fonctions. Or le critérium admis pour différencier la fonction législative de la fonction judiciaire est que le législateur fait la loi et que le juge l'applique aux espèces. Ni le juge ne pourrait décider d'une manière législative, c'est-à-dire d'une manière générale et obligatoire, ni le législateur ne pourrait, par une loi, rendre un jugement ou réformer un jugement dans un litige particulier.

Il est certain que les régimes antérieurs à celui de 1837, tout au moins jusqu'à celui de 1828, n'étaient pas conformes à cette manière de voir. L'étude historique que nous avons faite dans la première partie de cette thèse montre que le système du renvoi et celui du référé donnaient au législateur le dernier mot en matière d'interprétation à propos d'un procès déterminé.

Mais le régime établi en 1837 et sous lequel nous vivons actuellement, supprima totalement cet état de choses puisque les conflits de jurisprudence relatifs à des litiges particuliers prennent fin par une décision souveraine des chambres réunies de la Cour de cassation. Dans ces conditions, le législateur ne peut plus intervenir dans une espèce particulière. Or c'est bien là, d'après ce que nous avons dit plus haut, ce qui constitue

au regard des théories modernes la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.

Cependant reste la question des lois interprétatives.

Certains orateurs, lors de la discussion de la loi de 1908, ont prétendu que, même sous le régime consacré par la loi de 1837, le législateur dépasserait les limites constitutionnelles de sa fonction, exercerait vraiment une fonction judiciaire en portant une loi interprétative applicable à partir de la loi interprétée (1).

Leur argumentation peut être ainsi résumée. Un procès engagé ne peut recevoir de solution que de la part des juges. S'il était solutionné par le législateur, il y aurait évidemment empiètement de celui-ci sur la fonction judiciaire. Or qu'arrive-t-il lorsque les chambres votent une loi interprétative sans déclarer qu'elle régira seulement les faits litigieux postérieurs à sa promulgation. C'est que l'interprétation officielle est obligatoire pour les magistrats même dans les litiges en cours. Ce n'est donc pas, en réalité, le juge qui statue dans ces litiges, c'est le législateur. Les Chambres substituent leur autorité à celle des tribunaux. Une loi interprétative est une décision législative sur des procès en cours. Une loi interprétative ne respecterait le principe de la séparation des pouvoirs que si elle intervenait après la clôture des procès actuels et ne s'imposait aux juges que pour les litiges futurs.

(1) Voir l'amendement soutenu à la Chambre des députés, le 20 novembre 1907, par MM. Chaigne, Jeannerey et Labori et l'amendement soutenu au Sénat par M. Girard (7 avril 1908).

Nous ne croyons pas que cette argumentation soit exacte. Le raisonnement s'appliquerait à l'interprétation législative telle qu'elle se produisait sous les systèmes du renvoi et du référé (jusqu'en 1828). Il ne vaut plus depuis que la Cour suprême, ayant le droit de trancher souverainement les procès, a le dernier mot sur l'interprétation des textes dans les procès.

La loi interprétative n'intervient plus au sujet d'un litige en cours, mais elle vise, comme toutes les lois, tous les litiges, et, venant s'incorporer à la loi interprétée par la logique même des choses, elle régit les faits litigieux à dater de cette dernière.

En d'autres termes, l'interprétation législative pouvait être considérée comme un empiètement sur les fonctions judiciaires lorsqu'elle était un rouage normal dans la procédure des litiges : alors on pouvait dire que le législateur rendait en quelque sorte un jugement. Mais, dès le moment où le rôle de la Cour de cassation a été pleinement dégagé et où elle a conquis la plénitude de la fonction judiciaire, tout litige reçoit sa solution définitive de la part du pouvoir judiciaire. Le législateur demeure dans les bornes de la fonction législative. Son action reste d'ordre général.

Nous ne saurions mieux faire d'ailleurs que de nous autoriser à cet égard de l'opinion de M. Barthélemy.

.. « En réalité, dit-il, une loi interprétative ne prononce pas de jugement. Le caractère essentiel des jugements est de ne statuer que sur des faits spéciaux et détermi-

nés, sur un intérêt défini entre certaines personnes nommément engagées dans le débat. Au delà du fait qui est soumis au magistrat, en dehors des personnes qu'il avait à juger, sa décision est sans autorité : elle ne lie ni les autres citoyens, ni les autres tribunaux, ni lui-même ; elle peut servir d'exemple, mais ne fait pas règle pour les contestations identiques.

« Le caractère essentiel de la loi est, au contraire, la généralité, quant aux choses et quant aux personnes. La loi ne prononce pas sur tels faits, tels contrats, telles difficultés, mais sur tous les faits d'un certain ordre, sur tous les contrats d'une certaine nature, sur toutes les difficultés d'une certaine espèce.

« Lorsque la loi interprétative est empreinte de ce caractère de généralité, lorsqu'elle ne statue point sur un fait particulier, lorsqu'elle ne fait point acception de personnes ou d'espèces, elle n'empiète pas sur le domaine judiciaire. Elle pose une règle, la pose pour ou contre tous ; c'est là une œuvre purement législative. Elle laisse aux tribunaux le soin de faire les applications individuelles, ce qui est, à proprement parler, l'œuvre judiciaire. La séparation des pouvoirs est donc parfaitement observée. Il n'est pas plus vrai de dire que le législateur qui interprète rend un jugement qu'il ne le serait de prétendre que le tribunal qui décide sous l'empire d'une loi inintelligible ou en l'absence de toute loi s'érige en législateur (1). »

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 489 et 490.

On ne saurait mieux établir la distinction entre la fonction législative et la fonction judiciaire. En définitive nous pouvons enfermer la conclusion de ce chapitre dans la formule suivante. Le législateur qui porte une loi interprétative demeure dans les limites de sa fonction constitutionnelle. Car c'est le juge qui fait l'application de cette loi aux espèces concrètes et particulières. Seulement la nature même de la loi interprétative, qui la fond avec la loi interprétée, rend l'interprétation officielle obligatoire pour le juge, même dans les procès en cours. Puisque le législateur légifère et que les magistrats appliquent la loi, il n'y a aucun mélange des fonctions, législative et judiciaire ; il y a donc bien, au sens moderne de cette expression, séparation des pouvoirs.

CHAPITRE II

L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE ET LE PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ.

Il y a entre la notion de rétroactivité et celle de loi interprétative une solidarité apparente. Une loi interprétative, en effet, est la fixation authentique du sens douteux d'une loi antérieure. Elle n'est pas l'affirmation par le législateur d'une volonté nouvelle, mais une précision apportée à une volonté déjà manifestée. Le texte interprétatif est explicatif, déclaratif du droit établi, non pas créateur d'un droit nouveau. La loi interprétative s'incorpore donc à la loi interprétée. Il n'y a plus pour ainsi dire qu'une loi dont l'autorité commence à partir du texte interprété. Les faits et les actes accomplis dans l'intervalle compris entre celui-ci et le texte interprétateur sont par suite naturellement soumis à l'empire du texte interprétateur. Le juge a l'obligation de tenir compte de la loi interprétative qui est le commentaire officiel du texte primitif.

Il n'en saurait être autrement que si le législateur en édictant la loi interprétative, avait formellement décidé qu'elle ne viserait que l'avenir. Alors l'interprétation authentique ne serait obligatoire pour le juge qu'à dater de la promulgation de cette loi.

Une autre interprétation, ne se préoccupant que de la loi primitive, pourrait être faite à propos des faits antérieurs.

Mais si le législateur n'a pas expressément laissé aux magistrats la liberté d'interprétation pour ces faits, l'idée même de loi interprétative, nous l'avons vu, veut que cette loi s'applique aux faits litigieux accomplis depuis le texte interprété. Tel est le principe. Il a été unanimement reconnu par la doctrine et par la jurisprudence (1)

Le fait que la loi interprétative produit son effet du jour de la loi interprétée constitue-t-il une violation de la règle de non-rétroactivité des lois ?

Il est indispensable, avant tout, de déterminer la signification et la portée de cette règle.

On a maintes fois observé que le principe posé par l'article 2 du Code civil, « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a pas d'effet rétroactif », n'est pas d'ordre constitutionnel. Il n'en a pas toujours été de même. La Convention, voulant faire table rase du passé, avait reporté l'effet de la loi du 17 nivôse an II jusqu'au 14 juillet 1789, c'est-à-dire jusqu'à près de cinq ans en arrière. Toutes les successions ouvertes depuis cette date, alors même qu'elles auraient été liquidées et partagées, devaient être soumises au nouveau régime successoral. Il en résulta un bouleversement désastreux dans les for-

(1) Cf. Barthélemy, *op. cit.*, p. 481 et 482 ; Cassation, arrêts du 2 thermidor an IX et du 22 vendémiaire an X ; Planiol, t. I, n° 251.

tunes. La Convention, par la suite, rejeta cette pratique, et, prétendant rendre désormais impossible une semblable erreur législative, elle inscrivit la règle de non-rétroactivité comme une règle constitutionnelle dans la Constitution du 5 fructidor an III, article 14. Aucune autre Constitution n'a reproduit cette disposition. Le principe de non-rétroactivité ne lie donc pas le législateur. Edicté par une loi ordinaire (art. 2, C. civ.), il peut être écarté, lorsque cela paraît opportun, par une autre loi. Il n'est obligatoire que pour le juge qui, à moins d'une volonté contraire du législateur, ne doit pas appliquer rétroactivement les lois. Nous pouvons passer rapidement sur ce point, car il n'est ni contestable ni contesté par personne. Rien ne saurait par suite empêcher le législateur de faire des lois interprétatives avec effet rétroactif, au point de vue constitutionnel ; son droit n'est limité que par son devoir qui lui est dicté par les considérations d'équité et d'opportunité (1).

Mais là n'est point, juridiquement, le côté délicat du problème que nous cherchons à résoudre. Il s'agit de savoir si, par cela seul qu'elle s'applique aux faits qui se sont produits depuis la loi interprétée, la loi interprétative est rétroactive. C'est ainsi la notion même de rétroactivité qui est en jeu.

(1) On peut, à ce point de vue supérieur, accorder plus ou moins de latitude au législateur. Voir les opinions émises à cet égard lors de la discussion de la loi de 1908. Barthélemy, *op. cit.*, p. 484 et suiv.

Le concept de rétroactivité des lois est loin encore d'être dégagé des nuages qui l'enveloppent. La théorie traditionnelle distingue entre les droits acquis et les simples expectatives ou espérances. Une loi serait rétroactive quand elle porterait atteinte à des droits acquis ; elle ne le serait pas lorsqu'elle toucherait à de simples espérances. L'inexactitude scientifique de cette formule a été prouvée par M. de Vareilles-Sommières (1) et par M. Planiol (2). La distinction, loin de fournir un critérium, répond à la question par la question ; on dit en effet qu'il y a droit acquis lorsque la loi ancienne s'applique à l'exclusion de la loi nouvelle, et qu'il y a simple espérance dans le cas contraire. Dira-t-on que le droit acquis est celui dont le caractère définitif a été fixé par un jugement et qu'en conséquence la loi rétroactive serait celle qui ferait échec aux décisions judiciaires passées en force de chose jugée. Ce serait jeter dans la matière de la rétroactivité une notion qui lui est étrangère : celle que les procès terminés doivent l'être pour toujours (3).

Une autre formule, qui est un rajeunissement de la première, a été proposée par Laurent (4) et par Huc (5). Elle distingue entre le droit et l'intérêt. Elle mérite les

(1) Une théorie nouvelle sur la rétroactivité des lois, *Revue critique*, 1893.

(2) *Traité de droit civil*, t. I, n^{os} 241 et suiv.

(3) Barthélemy, *op. cit.*, p. 483.

(4) *Principes*, t. I, n^{os} 153-161.

(5) *Commentaire*, t. I, n^o 60.

mêmes critiques et ne n'appuie sur aucun fondement rationnel, car le droit n'est, comme l'a défini Ihering, qu'un intérêt juridiquement protégé, c'est-à-dire reconnu par la loi.

M. Planiol s'arrête à la formule suivante : « La loi est rétroactive, dit-il, quand elle revient sur le passé soit pour apprécier les conditions de validité d'un acte, soit pour modifier ou supprimer les effets d'un droit déjà réalisés. Hors de là il n'y a pas de rétroactivité, et la loi peut modifier les effets futurs de faits ou d'actes même antérieurs, sans être rétroactive (1). »

On peut, au moins provisoirement, accepter cette formule. Plus brièvement, M. Barthélemy a dit que le vice de rétroactivité consiste « à poser un principe nouveau et à décider qu'il remontera dans le passé, de façon à régir des faits ou des actes accomplis sous l'empire d'un principe différent » (2).

La formule de M. Planiol est analytique, celle de M. Barthélemy est synthétique. Mais elles contiennent « au fond, la même idée : celle que les individus doivent pouvoir être assurés que les actes juridiques qu'ils accomplissent seront régis, quant à leurs conditions de validité et quant à leurs effets, par la loi en vigueur au moment de leur accomplissement. Cette idée est la raison même qui a fait établir dans toutes les nations civilisées la règle de non-rétroactivité : la nécessité de la

(1) T. I, n° 243.

(2) *Op. cit.*, p. 482.

stabilité et de la sécurité des relations juridiques régulièrement nouées. La vie sociale n'est plus possible si les individus ne peuvent avoir confiance dans la loi.

Une loi rétroactive est donc celle qui, posant un principe nouveau, décide que ce dernier régira des rapports de droit nés et ayant produit leurs effets sous l'empire d'un principe différent posé par la loi antérieure. Le type même de la loi rétroactive est celle du 17 nivôse an II sur les successions. Un principe successoral nouveau, celui de l'égalité, fut mis à la place des anciennes règles qui gouvernaient la dévolution et le partage des successions. La loi soumit au principe nouveau les successions ouvertes et liquidées depuis 1889. Les partages durent être recommencés. Les situations juridiques fondées sur les règles anciennes et ayant, sous l'empire de celles-ci, réalisé leurs effets, s'écroulèrent.

En somme la rétroactivité suppose essentiellement deux éléments : 1° la substitution d'une règle nouvelle à une règle ancienne ; 2° l'application de la règle nouvelle aux faits ou aux actes accomplis sous l'empire de la règle ancienne.

Cela posé, il suffit de rapprocher la notion de rétroactivité et la notion de loi interprétative pour voir qu'elles ne s'identifient pas.

La loi interprétative n'établit pas de règle nouvelle. Elle explique une règle préexistante. Elle n'est pas créatrice, mais confirmative, déclarative du droit. Elle laisse subsister la loi ancienne, la pensée et la volonté

primitives du législateur, mais elle les précise en les renouvelant. Par la nature même des choses, nous l'avons montré, la loi interprétative s'incorpore à la loi interprétée et il n'y a plus, dans la réalité, qu'une seule loi, qu'une seule volonté législative (deux fois exprimée, la seconde fois avec plus de clarté). Puisqu'il n'y a pas substitution d'un principe nouveau à un principe ancien, mais confirmation et précision du principe ancien, l'application de la loi interprétative à dater de la loi interprétée ne constitue nullement la rétroactivité. Une même loi continue, après comme avant son interprétation officielle, à exercer son autorité; seulement, après son interprétation, le sens en est mieux dégagé.

Les propositions que nous venons de démontrer ont toujours été considérées comme certaines.

Le projet primitif du Code civil portait, à la suite de l'article 2 formulant la règle de non-rétroactivité, les mots suivants : « Néanmoins la loi interprétative d'une loi précédente aura son effet du jour de la loi qu'elle explique. » Ces mots ne consacraient pas une exception à la règle de non-rétroactivité, mais signifiaient que la loi interprétative, quoique remontant au jour de la loi interprétée, n'était pas rétroactive.

Si cette disposition a disparu de l'article 2 dans la rédaction définitive, c'est qu'on l'a estimée inutile. Elle exprimait, disent Aubry et Rau (1), une règle incon-

(1) T. I, p. 102, § 30, nos 9 et 10.

testée et de pure doctrine. « Cette règle gouverne le monde depuis deux mille ans », disait Voysin de Gartempe, et de Cornemini observait très justement que le législateur qui interprète ne fait pas échec au principe de la non-rétroactivité : « il déclare et n'attribue pas, disait-il ; c'est une consultation plus solennelle » (1). Lors de la discussion de la loi de 1908, M. Maxime Lecomte au Sénat (2) et M. le garde des sceaux à la Chambre des députés (3) ont tenu le même langage.

Les auteurs contemporains, civilistes ou autres, ne sont pas moins affirmatifs à cet égard.

« Les lois interprétatives, dit M. Planiol, n'établissent pas de règles spéciales : elles ne font que déterminer le sens des lois existantes ; par conséquent, elles peuvent s'appliquer même à des faits antérieurs à leur promulgation. Leur rétroactivité n'est qu'apparente, car ce n'est pas la loi interprétative, c'est la loi primitive qui s'applique (4). »

« Appliquer la loi interprétative, dit M. Barthélemy, c'est appliquer la loi interprétée elle-même, avec cette seule différence qu'avant l'interprétation, le juge courait risque de se tromper, tandis qu'après l'interprétation, il est sûr qu'il ne se trompera pas (5). »

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

(3) Sénat, 31 mars 1908, *Journ. off.*, 1^{er} avril, p. 439.

(4) Chambre dép., 30 octobre 1907 et 27 novembre 1907, *Journ. off.*, p. 1995 et 2546.

(5) *Droit civil*, t. I, n° 251.

(6) *Op. cit.*, p. 487.

L'effet de la loi interprétative n'est donc pas un effet rétroactif.

Nous devons maintenant tirer les conséquences du principe démontré.

A la vérité, l'intérêt pratique de la question est presque nul. Que la loi interprétative soit ou non rétroactive, elle régira les faits litigieux antérieurs à partir de la loi interprétée. Il n'en pourrait être autrement que si le législateur avait pris soin de le décider expressément. Ainsi, par cela seul que la loi de 1908 avait un caractère interprétatif et que le législateur n'écarterait pas son application aux instances pendantes, elle devait s'appliquer à partir de la loi de 1905 qu'elle interprétait ; par suite, les héritiers collatéraux qui avaient introduit leur action avant la loi de 1908 ne pouvaient bénéficier du doute relatif au sens de la loi de 1905 et obtenir la révocation, pour cause d'inexécution des charges, des libéralités faites par leurs auteurs.

Ce n'était pas là, scientifiquement, de la rétroactivité, c'était l'effet naturel de la loi interprétative. Mais le résultat n'était-il pourtant pas le même à l'égard des héritiers collatéraux ?

Il n'en est pas moins vrai qu'il y a un intérêt considérable, au point de vue des principes, à savoir s'il s'agit d'interprétation ou de rétroactivité. La thèse générale, la rétroactivité des lois est condamnable, tandis que l'interprétation, rendant clair un texte obscur et mettant fin aux incertitudes de la pratique, est un bienfait.

Or, puisqu'il n'y a entre la rétroactivité et l'interprétation qu'une solidarité apparente, puisque ce sont deux idées au fond distinctes, on ne pourra, rationnellement, contester le droit d'interpréter au législateur en lui opposant la règle de non-rétroactivité. Lors de la discussion de la loi de 1837, on critique vivement l'usage des lois interprétatives « avec effet rétroactif » (1). Cette expression était scientifiquement défectueuse. Une loi interprétative, même si elle s'applique à dater de la loi interprétée, n'est point rétroactive.

Mais, dira-t-on, il n'y a en tout cela qu'une querelle de mots. Si, malgré la différence des notions, les résultats de la loi rétroactive et de la loi interprétative sont identiques, il est bien permis d'attaquer au nom même de ce résultat le droit d'interprétation législative. A cette objection nous répondrons que, bien qu'il y ait effectivement similitude de résultats matériels, la situation des individus soumis à une loi rétroactive n'est pas néanmoins semblable, juridiquement, à celle des individus soumis à une loi interprétative. Dans le premier cas, la confiance que les particuliers avaient mise dans la loi a été trompée ; un trouble, en général, a été jeté dans la vie sociale, car des actes juridiques passés sous l'empire et sur la foi d'une loi se trouvent régis par une loi nouvelle. Dans l'hypothèse de l'interprétation, au contraire, les particuliers n'ont pas à se plaindre parce

(1) Barthélemy, *op. cit.*, p. 476 et références.

que ceux qui ont bénéficié des hésitations des tribunaux ont recueilli un avantage contraire à la volonté de la loi alors obscure ou insuffisamment claire. La loi interprétative a donc rétabli l'ordre juridique, au lieu d'y porter atteinte. Les citoyens sont toujours régis par la même loi, mais précisée et expliquée en même temps qu'elle est confirmée.

Il faut donc conclure que, non seulement au point de vue des purs concepts, mais aussi au point de vue de la justice et de l'ordre social, une loi interprétative, quoique s'appliquant à partir de la loi interprétée, n'est pas rétroactive.

Il nous reste, pour terminer ce chapitre, à marquer les limites de la règle suivant laquelle le texte interpréteur produit son effet à dater du texte interprété.

L'article 2 du Code civil, dans sa rédaction primitive, portait que « la loi interprétative d'une loi précédente aura son effet du jour de la loi qu'elle explique, *sans préjudice des jugements rendus en dernier ressort, des transactions, des décisions arbitrales et autres passées en force de chose jugée* ». On sait que ces dispositions n'ont pas été conservées dans la rédaction définitive. Elles contenaient une règle certaine qu'il était inutile de formuler.

« J'entends nécessairement, a dit le garde des sceaux Persil dans la discussion de la loi du 21 juin 1843, que la loi que nous allons voter s'applique à toutes les contestations qui ne sont pas encore *définitivement ju-*

gées. Ainsi, elle saisira les contestations pendantes, soit devant les tribunaux de première instance, soit devant les Cours royales, et ces contestations devront être jugées suivant ses dispositions. »

Les décisions judiciaires définitives ne sont pas entamées par la loi interprétative, même lorsqu'elles lui sont contraires. Il y a un intérêt social capital à ce que les procès définitivement tranchés ne puissent renaître sous aucun prétexte. Or l'application de la loi interprétative ne se concevrait à propos de ces litiges que s'ils recommençaient devant une juridiction chargée d'interpréter de nouveau et obligatoirement. L'énoncé d'une pareille éventualité suffit à en montrer l'absurdité.

CHAPITRE III

LIMITES NATURELLES DE L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE.

De ce que le droit d'interprétation du législateur puisse être concilié avec les principes généraux de notre droit public et constitutionnel, il ne résulte pas qu'il faille désirer son exercice fréquent. Comme bien d'autres institutions et usages, il est légitime dans la mesure où il est utile ; au delà il peut être funeste. Sans doute le législateur ne rencontre ni dans la Constitution, ni même dans les principes, une limitation strictement fixée à sa faculté d'interprétation. Mais des considérations d'opportunité et d'équité s'imposent à lui. La nature même des choses lui assigne des bornes qu'il ne peut franchir sans danger.

L'interprétation par voie législative n'est pas, nous l'avons montré, l'exercice d'une fonction judiciaire. Juridiquement, elle constitue une œuvre législative. Mais il faut bien reconnaître que l'interprétation n'est pas une fonction normale du législateur. La vieille maxime *Ejus est interpretari legem cujus est condere* mérite à cet égard une critique sérieuse.

Son apparence d'axiome a fait sa fortune. Ne semble-t-il pas que celui qui fait la loi soit plus capable et plus

désigné que quiconque pour déterminer ce que la loi signifie ? Il n'y a pourtant là qu'une illusion.

Deux faits s'opposent, dans la pratique, à ce que le législateur soit le meilleur interprète de la loi. Le premier est d'ordre psychologique, c'est l'habitude professionnelle. Le second est d'ordre matériel, c'est la succession dans le temps des législateurs les uns aux autres.

En premier lieu, il ne peut guère être nié que la « législation » requiert des qualités mentales différentes de celles qu'exige « l'interprétation ». Ce sont deux arts d'une égale nécessité sociale et d'une égale difficulté, mais qui demandent chacun une spécialisation particulière. L'interprétation est une opération intellectuelle ; elle consiste à déduire du sens grammatical des mots, de la place des textes dans la texture des codes, des conditions diverses dans lesquelles ces textes ont été confectionnés, du but équitable ou utile qu'ils poursuivent, des conséquences précises et rigoureusement enchaînées. La loi, surtout dans le régime parlementaire, est loin d'être le résultat d'une série de purs raisonnements ; elle procède souvent en grande partie des transactions et des concessions des partis politiques ou économiques qui luttent dans les assemblées parlementaires ; la loi est surtout une œuvre de volonté. Le législateur ordonne, l'interprète cherche à dégager le sens de la volonté législative. Or, il est certain que les législateurs sont en général mal préparés, par cela même qu'ils ont pour mission d'ordonner au nom des

intérêts généraux, à rechercher d'une manière déductive et désintéressée la signification des lois faites par leurs prédécesseurs. Ils sont plutôt enclins à décider qu'ils *veulent* que ces lois aient dorénavant tel sens déterminé. Ce point a été fort bien mis en lumière par M. Barthélemy : « La Chambre des députés est composée d'éléments mobiles, variables, souverains, du moins dans les limites de la constitution ; comment peut-on espérer qu'elle abdiquera ses propres idées pour s'inspirer des pensées d'autrui ? Le danger est que le Parlement ne *veuille* pas s'assujettir à interpréter et qu'il prétende légiférer. C'est un phénomène psychologique connu qu'on finit par se persuader soi-même suivant ses propres désirs. Et quand on *peut* ce qu'on désire, il y a des chances pour qu'on le fasse (1). » « Le juge, lorsqu'il interprète la loi, doit ignorer à qui son interprétation profitera. Lorsqu'il considère qu'une solution est vraie, il doit s'y arrêter, alors même qu'elle serait contraire aux intérêts de l'Etat ou aux intérêts d'un parti. Peut-on demander à des législateurs, mandataires du pays, de ne pas considérer l'intérêt général de l'Etat ? Peut-on demander à des hommes jetés dans la lutte politique de demeurer étrangers aux considérations politiques ? Ils seront tentés de donner à la loi non le sens qu'elle a eu, mais celui qu'elle aurait dû avoir (2). »

(1) Barthélemy, *op. cit.*, p. 493.

(2) *Ibid.*, p. 494.

Mais ce n'est pas tout. L'adage *Ejus est interpretari...* séduit surtout par cette idée qu'il semble renfermer, à savoir que le législateur, ayant affirmé sa volonté, est mieux à même que quiconque de savoir ce qu'il a voulu et de préciser le sens de ce qu'il a dit. Il n'y aurait pour ainsi dire chez le législateur qu'un phénomène de mémoire accompagné d'une décision plus claire. Or mémoire implique identité de la personne. La fameuse maxime suppose donc la perpétuité du législateur, son identité et son unité au travers du temps. Chacun sait que c'est là une pure fiction. L'organe législatif se renouvelle ; les assemblées parlementaires en particulier se transforment périodiquement, et non seulement les personnes qui les composent ne sont pas les mêmes, mais le caractère politique des majorités est très variable. Que devient alors la mémoire législative ? « Croit-on par exemple, dit spirituellement M. Barthélemy (1), que la Chambre introuvable était particulièrement désignée pour interpréter les actes de la Convention ? Et croit-on, par exemple, que, pour rechercher le sens de la législation religieuse de la Restauration, les Chambres actuelles chercheraient à se mettre dans l'état d'esprit qui a inspiré la loi du sacrilège ? »

Il est donc certain que l'interprétation par voie législative peut présenter des inconvénients et que le législateur ne doit user de son droit qu'avec prudence.

(1) *Eod. loc.*

L'exercice opportun de ce droit est mesuré par son utilité.

Dans quelles circonstances l'interprétation législative est-elle donc nécessaire ?

Lorsque nous avons discuté et résolu affirmativement la question de savoir s'il peut encore, depuis la loi de 1837, y avoir des lois interprétatives, nous avons montré que l'interprétation législative s'impose, par suite du besoin de maintenir l'unité de jurisprudence, dans les hypothèses — rares, mais possibles — d'une résistance des Cours d'appel à l'interprétation donnée par la Cour suprême. L'arrêt solennel de la Cour de cassation n'est obligatoire que pour la juridiction de renvoi et pour une affaire déterminée. On peut dès lors très bien concevoir une contrariété de jurisprudence entre la Cour de cassation et les Cours ou tribunaux. Il est alors de toute nécessité que le législateur fasse cesser cet état de choses par une interprétation obligatoire. Il en va de l'unité de la jurisprudence sans laquelle l'unité de législation resterait platonique.

Sans doute l'arrêt solennel jouit en fait d'une telle autorité que la résistance des juridictions ne peut se prolonger longtemps. Mais il n'en est pas moins vrai que les hésitations de l'autorité judiciaire, la multitude des procès, les frais répétés qu'ils nécessiteront, seront préjudiciables aux individus et contraires à une bonne administration de la justice. D'ailleurs une interprétation, fixée par la Cour suprême et acceptée par tous

les tribunaux, n'est pas à tel point définitive qu'elle ne puisse être sujette à un revirement. Toutes ces vicissitudes seront épargnées aux plaideurs par une déclaration authentique et obligatoire du législateur affirmant la signification exacte du texte controversé. Ce sera la certitude, la rapidité, l'économie.

Un état de choses plus grave encore qu'une contrariété ou qu'un revirement de jurisprudence pourra être évité par l'interprétation législative : c'est une méconnaissance systématique par l'autorité judiciaire de la volonté du législateur (1). Par une série de décisions convergentes, la Cour de cassation, exploitant l'ambiguïté d'un texte, pourrait arriver à défigurer la pensée législative et à substituer ainsi son impératif à l'impératif légal d'une manière indirecte, mais aussi certaine que par une interprétation générale et réglementaire. Cette éventualité, quoique peu probable, ne sort pas du domaine du possible.

Dans les différentes hypothèses que nous venons d'indiquer, l'interprétation législative produisant effet du jour de la loi interprétée est une bonne mesure sociale. Il ne suffirait pas, la plupart du temps, de substituer simplement au texte obscur un texte plus clair ne s'appliquant qu'à l'avenir. Car il y a eu de la part des tribunaux, soit une erreur, soit une méconnaissance volontaire de la loi. Une erreur a été commise dans les

(1) Cf. le discours du garde des sceaux, Chambre des députés, 20 novembre 1907, *J. off.*, p. 2360.

cas de contrariété ou de revirement de jurisprudence : une partie des tribunaux s'est trompée ou bien, de deux jurisprudences successives, l'une s'est trompée. D'autre part, la jurisprudence a pu, sous prétexte d'interprétation, contrarier systématiquement le vœu législatif. De toute manière certains justiciables ont souffert une violation du droit. La loi ne leur a pas été appliquée telle qu'elle devait l'être. N'est-il pas juste que ces particuliers soient rétablis dans la véritable situation dans laquelle les textes, bien interprétés, les auraient placés ? L'interprétation législative joue alors un rôle analogue à celui d'une sorte d'*in integrum restitutio*.

Mais, en dehors des hypothèses d'absolue nécessité, le législateur agira d'une manière opportune en laissant l'interprétation à l'autorité judiciaire dont la fonction naturelle est d'interpréter.

Il est à peine besoin de dire que l'interprétation législative ne peut avoir lieu qu'en présence d'un texte douteux. S'il n'y a pas de texte sujet à discussion sur une matière donnée, l'interprétation ne se conçoit naturellement pas. Le législateur ne pourrait donc pas, sous prétexte d'interprétation de sa simple intention et en l'absence de disposition antérieure, dire : si telle question avait été législativement prévue, elle aurait été ainsi résolue. Le législateur qui n'a pas prévu, même dans un texte ambigu, une situation, n'a que la ressource de porter une loi nouvelle applicable seulement

à l'avenir ou une loi rétroactive qui pourra être justifiée par son opportunité (1).

Enfin le droit d'interprétation du législateur se trouve naturellement limité, dans son exercice même, par des considérations d'équité sur lesquelles il nous semble hors de propos d'insister dans une étude doctrinale. Il est évident que le législateur devra se défier de l'interprétation lorsque les textes sont de ceux qui remuent les passions politiques ou dont l'interprétation pourrait le faire soupçonner de partialité envers certaines personnes engagées dans des procès. On peut ajouter que le législateur devra se souvenir qu'étant un organe de la volonté de l'Etat, il lui sera peut-être difficile de demeurer impartial dans une interprétation tendant à résoudre des conflits entre l'Etat et des particuliers (2).

(1) Barthélemy, *loc. cit.*, p. 495.

(2) Voir sur ces différents points les développements judicieux fournis par M. Barthélemy, *op. cit.*, p. 496 et suiv.

CHAPITRE IV

APPLICATIONS DU PRINCIPE DE L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE.

Nous n'avons pas l'intention de dresser une liste complète des lois interprétatives. Nous voulons seulement montrer par quelques exemples comment le législateur a pu être appelé, en diverses circonstances et en des matières différentes, à donner d'un texte embarrassant une interprétation authentique et obligatoire en la forme d'une loi.

Quelques années seulement après la loi de 1837, le législateur a pratiquement affirmé son droit traditionnel d'interprétation par la loi du 21 juin 1843. La loi du 25 ventôse an XI exigeait, pour la validité des actes notariés, la présence de *deux* notaires ou de deux témoins remplaçant le second notaire. Or un grand nombre d'actes avaient été dressés par un seul notaire et la Cour de cassation les avait déclarés nuls parce qu'ils étaient faits en contravention avec la loi fondamentale du notariat. Cette jurisprudence tendait à produire une véritable révolution dans les fortunes privées, car les actes notariés sur lesquels beaucoup d'entre elles reposaient, se trouvaient désormais à la merci d'une annu-

lation judiciaire. Pour prévenir de tels désordres, le gouvernement présenta une proposition qui devint la loi du 21 juin 1843. Cette loi déclara, par interprétation de la loi de ventôse, que les actes notariés reçus antérieurement par un seul notaire ne pouvaient plus être annulés pour ce motif (1).

La loi du 21 mai 1858, contenant des modifications au Code de procédure civile, mérite d'attirer notre attention. C'est, en effet, à propos de son application, que la jurisprudence a eu l'occasion de reconnaître qu'il peut encore y avoir aujourd'hui des lois interprétatives. L'article 4 de cette loi est consacré aux dispositions transitoires. Il décide que les ordres ouverts avant sa promulgation seront régis par les lois antérieures et que le nouvel article 692 du Code de procédure civile sera appliqué aux poursuites de saisie immobilière prononcées lors de sa promulgation dans lesquelles cet article, tel qu'il était conçu dans sa première rédaction, n'aurait pas encore été mis à exécution. Un arrêt de la Chambre civile a décidé qu'il y avait dans la loi de 1858 deux sortes de dispositions : les unes introductives d'un droit nouveau, les autres purement interprétatives et devant s'appliquer aux ordres ouverts antérieurement à la promulgation de la loi ; qu'en conséquence l'article 762 de la loi du 21 mai 1858, d'après lequel le délai

(1) Demolombe, t. I, n° 420 ; Laurent, t. I, n° 282 ; Aubry et Rau, t. I, § 5, p. 40, nos 13 et suiv. ; Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, t. I, n° 255 ; Planiol, t. I, n° 244.

des jugements rendus en matière d'ordre court à partir de la signification de ces jugements à avoué, s'applique même aux ordres ouverts sous l'empire de l'ancien article 763 du Code de procédure civile, époque à laquelle le point de départ du délai était controversé (1).

Un exemple très célèbre de loi interprétative est celui de la loi du 13 février 1889 sur la renonciation de la femme mariée à son hypothèque légale. La loi du 23 mars 1855 sur la transcription avait réglé la forme des renonciations et des subrogations à l'hypothèque légale des femmes mariées. L'article 9 exigeait un acte authentique. Mais une controverse très grave s'éleva sur le point de savoir si l'authenticité était requise pour toutes les conventions sans exception. Une opinion (2), se fondant sur ce que le texte ne faisait aucune distinction, soutenait qu'il fallait traiter de la même façon les renonciations et les cessions. Mais l'opinion la plus généralement admise prétendait que l'article 9 avait exclusivement visé les cessions consenties à un créancier et que les renonciations purement extinctives consenties au profit d'un acquéreur n'y étaient pas soumises (3).

Dans la pratique, un grand nombre de renonciations

(1) Cass. civ., 29 août 1865, affaire Vérou, D. 65.1.329. — Cf. Dalloz, *Supplément au Répertoire*, V^o Lois, n^o 433.

(2) Labbé, *Revue critique*, 1881, p. 339; Aubry et Rau, t. III, § 288 bis, p. 466.

(3) Mourlon, *Transcription*, t. II, n^{os} 970 et 1105; Thézard, n^o 144.

se faisaient par le simple concours de la femme dans un acte de vente sous signatures privées. Un arrêt de la Cour de Lyon du 22 décembre 1863 avait exigé l'authenticité (1). La Cour de cassation, le 22 novembre 1880, se prononça dans le même sens (2).

C'est alors qu'une pétition émanée des notaires de nombreuses régions fut adressée au garde des sceaux pour demander que l'article 9 de la loi de 1855 fût réformé. Le garde des sceaux déposa au Parlement un projet de loi qui fut la loi du 13 février 1889. Cette loi trancha la difficulté en décidant que la renonciation de la femme mariée à son hypothèque légale ne serait valable que si elle était « dans tous les cas contenue dans un acte authentique » (3).

L'exemple de la loi du 1^{er} août 1893 (art. 5) sur la responsabilité des fondateurs en cas de nullité d'une société anonyme est douteux. On a soutenu que ce texte était interprétatif de l'article 42 de la loi du 1^{er} août 1867 dont le sens n'aurait pas été parfaitement clair. Mais il nous semble, comme à M. Lyon-Caen, que le nouvel article 42 n'a le caractère d'une disposition interprétative ni par lui-même ni par la volonté implicitement affirmée du législateur (4). En effet,

(1) D. 64.2.193.

(2) D. 81.1.58.

(3) Cette loi est généralement indiquée comme le type même de la loi interprétative. Cependant un arrêt d'Orléans du 21 mars 1894, D. 94.1.529, a prétendu que l'authenticité n'était pas nécessaire sous la loi de 1855.

(4) Note de M. Lyon-Caen sous arrêt de la Chambre civile du

dans son rapport présenté au Sénat, M. Thévenet se bornait à dire : « Le projet modifie enfin l'étendue de la responsabilité et la réduit au préjudice qui est la conséquence directe de la nullité. L'article 42 de la loi de 1867 est *corrigé* en ce sens. » Corriger un texte n'est point l'interpréter. En outre les termes dans lesquels le nouvel article 42 est conçu n'indiquent en aucune manière un caractère interprétatif. Nous sommes donc ici en présence d'une disposition modificatrice du droit ancien, créatrice par suite d'un droit nouveau.

Au contraire, la loi du 8 avril 1898, sur la propriété du lit des petits cours d'eau, a été considérée comme une loi interprétative (1). Elle eut en effet pour objet de fixer le sens des lois existantes, de les mettre en harmonie avec le développement de l'industrie et avec l'ensemble des besoins sociaux (2).

Il nous faut insister davantage sur la loi récente du 14 avril 1908 modifiant les articles 6, 7, 9, 10, 13 et 14 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

L'article 3, *in fine*, de la loi de 1908 est ainsi conçu : « Outre les dispositions *interprétatives* ci-dessus, etc. »

La loi s'est donc elle-même qualifiée d'interprétative.

17 février 1896, S. 96.1.257, — Cf. dans le même sens : Thaller, *Traité de droit commercial*, n° 567.

(1) Cass., 16 février 1904, D. 1904.1.263.

(2) D. 98.4.136, col. 2 et 3.

Des discussions se sont néanmoins élevées sur le point de savoir si elle avait vraiment le caractère interprétatif.

Quelques indications sur les circonstances dans lesquelles cette loi est intervenue sont ici nécessaires.

La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat avait supprimé les anciens Etablissements ecclésiastiques et réglé la dévolution de leurs biens. Ces derniers devaient être attribués aux associations cultuelles. Mais le législateur, prévoyant le cas où il ne se formerait pas d'association cultuelle dans la circonscription d'un ancien établissement du culte, attribuait les biens ayant appartenu à celui-ci aux établissements de bienfaisance. En outre le législateur permettait aux auteurs de libéralités faites aux établissements supprimés ou à leurs héritiers en ligne directe d'exercer une action en reprise dans le délai de six mois.

On sait que les catholiques ne formèrent pas d'associations cultuelles. La loi du 2 janvier 1907 attribua aux établissements communaux les biens qui auraient été dévolus aux associations cultuelles.

Mais une question très grave subsistait. C'est celle du sort des charges grevant les libéralités adressées aux établissements ecclésiastiques supprimés.

Ces charges suivaient-elles la destinée des biens ? En cas d'inexécution, étaient-elles soumises au droit commun ? Aux termes de celui-ci, les héritiers à un degré

quelconque, en ligne collatérale comme en ligne directe, peuvent demander la révocation d'une libéralité pour cause d'inexécution des charges, et leur action ne s'éteint que par la prescription trentenaire. Est-ce que au contraire les libéralités dont il s'agit, lorsqu'elles demeuraient inexécutées, ne donnaient lieu qu'à l'action en reprise créée par la loi de 1905?

La question prit une importance considérable à cause des intérêts religieux, politiques et pécuniaires qu'elle impliquait. La plupart des libéralités étaient des fondations de messes. Le gouvernement ne pensa pas qu'on pût imposer aux agents de l'administration des Domaines, séquestre des biens des établissements ecclésiastiques, la mission d'assurer le service de telles fondations. Les messes ne furent pas dites. Alors, de toutes parts, les héritiers en ligne collatérale des auteurs des libéralités intentèrent contre l'administration des Domaines des actions en résolution des fondations pour inexécution des charges. Le garde des sceaux a indiqué à la Chambre des députés que le chiffre de ces procès s'élevait à vingt mille (1). Il ajoutait que le montant des intérêts engagés pouvait être évalué à trente millions de francs environ.

Sur les instructions du gouvernement, les séquestres répondirent, devant les tribunaux, que l'action en résolution pour inexécution des charges ne pouvait être

(1) *J. off.*, *Déb. parl.*, Chambre, p. 1999.

exercée par les héritiers collatéraux, mais que la loi de 1905, sous le nom d'actions en reprise, réservées aux auteurs des libéralités ou à leurs héritiers directs, avait compris non seulement les actions en revendication à raison du changement de l'établissement attributaire des biens, mais aussi les actions résolutoires ou révocatoires, à raison de l'inexécution des charges.

La plupart des décisions judiciaires se prononcèrent contre cette thèse (1).

C'est à ce moment qu'une circulaire du garde des sceaux du 16 juillet 1907 invita les tribunaux à surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une loi ait interprété l'article 9 de la loi de 1905. Cet incident souleva des protestations. Est-ce que cette circulaire était régulière ? Le pouvoir exécutif n'invitait-il pas le pouvoir judiciaire, comme l'a prétendu M. Léonce de Castelnau (2), à refuser de statuer à cause de l'obscurité de la loi, en violation de l'article 4 du Code civil ?

Sans vouloir examiner à fond cette question qui déborde le cadre précis d'une étude sur l'interprétation législative, nous croyons devoir faire à cet égard deux observations. D'abord la circulaire n'était pas obligatoire pour les tribunaux ; les uns crurent bon de s'y conformer, les autres de ne pas en tenir compte. Puis, la circulaire n'invitait pas les juges à un déni de justice, mais à un ajournement des affaires, ce qui peut n'être

(1) *J. off.*, *ibid.*, p. 2153.

(2) Chambre des députés, séance du 27 octobre 1907.

pas la même chose. En tout cas il faut reconnaître que le gouvernement pris soin de hâter la fin de cette situation par le dépôt d'un projet de loi (1).

D'après ce projet, les biens des établissements ecclésiastiques supprimés étaient attribués, avec les charges dont ils étaient grevés, aux établissements de bienfaisance. Mais les charges dont l'exécution nécessitait l'intervention des ministres d'un culte étaient considérées comme inexécutables et les biens s'en trouvaient purgés entre les mains des établissements d'assistance. Les auteurs des libéralités et leurs héritiers directs pouvaient seuls revendiquer les biens dans un délai déterminé. Le projet présentait ces dispositions comme nettement interprétatives de la loi de 1905 et devant, par suite, s'appliquer à partir de 1905 aux procès en cours.

Le projet fut l'objet d'un amendement important, proposé au Sénat par M. Berger et appuyé par le garde des sceaux, d'après lequel les biens grevés de charges cultuelles devaient être dévolus à des associations de secours mutuels formées entre ecclésiastiques.

Le projet ainsi amendé devint la loi du 14 avril 1908. Désormais il pouvait paraître que toutes les charges grevant les biens donnés ou légués aux anciens établissements ecclésiastiques pussent être exécutées, les unes par les établissements communaux d'assistance, les autres par les mutualités ecclésiastiques. La rétroacti-

(1) *J. off., Déb. parl., Chambre*, p. 1582.

vité de la loi de 1908, excluant les héritiers collatéraux de l'action en révocation, semblait dans ces conditions n'avoir plus d'intérêt pratique sérieux.

Mais en réalité cette question de rétroactivité subsista en entier par suite du refus du pape d'accepter les mutualités ecclésiastiques (1). Les fondations de messes redevinrent impossibles à exécuter. Les actions en révocation n'étaient recevables, même si elles avaient été formées avant la loi de 1908, que dans les conditions déterminées par celles-ci.

Telle est la genèse de la loi de 1908. Était-ce une loi vraiment interprétative ? Examinons d'abord la littéralité du texte.

L'article 3 est ainsi conçu : « Le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 est *abrogé* et *remplacé* par les dispositions suivantes :

« § 3. — Toute action en reprise, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution, doit être instruite dans le délai ci-après déterminé.

« Elle ne peut être exercée qu'en raison de donations, de legs ou de fondations pieuses, et seulement par les auteurs ou leurs héritiers en ligne directe.....

« *Outre les dispositions interprétatives ci-dessus*, le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi du 9 décembre 1905 est complété par les dispositions suivantes, etc. (2). »

(1) Cf. Lettre de l'archevêque de Paris dans le *Petit Temps* du 14 juin 1908.

(2) Loi du 13 avril 1908, *J. off.*, 14 avril, p. 2609.

Ainsi, le texte distingue expressément deux catégories parmi les dispositions qu'il édicte : les unes sont formellement déclarées interprétatives, les autres complémentaires de la loi de 1905.

La distinction a donc été dans l'esprit de la majorité des assemblées législatives qui a bien entendu imprimer le caractère interprétatif à certaines dispositions, à celles qui concernent les conditions d'exercice de l'action en reprise, quelle que soit sa qualification. La volonté du législateur s'est, à ce sujet, expressément et officiellement manifestée.

Nous remarquerons cependant qu'il est assez étrange de parler dans une loi d'actions en reprise *qualifiées révocation*, alors que dans la terminologie juridique la reprise et la révocation sont deux choses absolument distinctes ; d'autant plus que la loi où cette expression est employée a pour but d'interpréter une loi antérieure et que la question est de savoir si les dispositions qu'elle édicte au sujet de la reprise règlent en même temps la révocation. C'est un procédé vraiment trop commode.

Il est également étrange de commencer par abroger la loi qu'on interprète. Car si la loi est abrogée, elle n'existe plus, et le nouveau texte la remplace, mais ne l'interprète pas.

Ce ne sont, il est vrai, que des questions de forme, mais cela nous montre cependant que si la loi se déclare elle-même interprétative, la manière dont elle est rédigée semble prouver le contraire.

Etudions maintenant la substance même de la loi. Pour que la loi soit vraiment interprétative il faut qu'elle élucide un texte douteux. Le législateur ne pourrait, sous forme d'interprétation, compléter une loi en prétendant qu'il y a eu un simple oubli de sa part et qu'il ne fait qu'indiquer son intention primitive. Ce ne serait plus là de l'interprétation ; ce serait une loi nouvelle applicable seulement à l'avenir. Or c'est précisément, dans l'hypothèse la plus favorable, ce qu'ont fait les Chambres par la loi de 1908.

En effet, l'action en reprise et l'action en révocation pour inexécution des charges, sont deux actions nettement distinctes

L'action en révocation ou en résiliation est une action de droit commun (art. 953, 1046 et 1184, C. civ.) existant de plein droit à moins de dérogation en vertu d'un texte spécial ; elle intervient à propos de l'inexécution des conditions auxquelles est soumis un acte à titre gratuit ou même à titre onéreux. L'action en reprise ou revendication a un but différent. Elle s'exerce seulement pour reprendre un bien donné ou légué lorsque le donataire ou le légataire disparaît. Cette action en reprise n'est pas nouvelle du reste ; elle est apparue bien avant la loi de 1905 (1). Or, elle a toujours eu le caractère d'une action exceptionnelle. Il est donc natu-

(1) Cf. art. 7 de la loi du 2 juin 1825 ; art. 18, 5^e, 6^e, 8^e alinéas de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les congrégations non reconnues ; art. 5, § 5, de la loi du 9 juillet 1904.

rel qu'on parle expressément dans la loi de l'action en reprise, sans quoi elle n'existerait pas. Quant à l'action en révocation il n'y aurait lieu d'en parler que s'il s'agissait de la supprimer ou de la restreindre. Le silence à son égard est la preuve même qu'elle est conservée intégralement.

Lors donc que le législateur parle d'action en reprise, il s'agit d'un fait juridique déjà connu et parfaitement distinct de l'action en révocation ; et il serait mal venu de venir plus tard dire qu'il entendait par action en reprise désigner en même temps l'action en révocation. Il y a eu de sa part oubli ou erreur, c'est possible ; mais il n'en est pas moins vrai que la loi qu'il avait faite avait un sens certain et que, si par une loi ultérieure il met sur le même pied l'action en reprise et l'action en révocation pour inexécution des charges, il fait une loi nouvelle, absolument différente de la première, il ne fait pas une loi interprétative.

Nous ajouterons que dans le cas de la loi du 9 décembre 1905, il n'y a même pas eu en réalité d'oubli ni d'erreur. En édictant les règles relatives à l'action en reprise, on avait parfaitement pensé à l'action en révocation, mais on les avait précisément distinguées l'une de l'autre. Nous en trouvons la preuve dans les travaux préparatoires, comme l'a fort bien montré M. Théry (1).

« On discutait (2), dit-il, le second paragraphe de

(1) Cf. Les fondations de messes. *Revue catholique des institutions et du droit*, janvier 1908.

(2) Cf. *J. off.*, 1905, Chambre, p. 1842, 2^e col.

l'article 7 de la loi de 1905 ainsi conçu : « Toute action en reprise ou revendication devra être exercée dans un délai de six mois à partir du jour de l'attribution prévue au paragraphe précédent. Elle ne pourra être intentée qu'à raison de donations ou de legs et seulement par les auteurs ou leurs héritiers en ligne directe. »

Quatre amendements sont déposés.

M. Lacombe (1) propose le texte suivant : « Aucune action en revendication ne pourra être exercée, par qui que ce soit, à raison des dévolutions de biens prévues au présent article. »

M. Rudelle (2) demande la modification que voici : « Toute action en reprise ou en revendication devra être exercée dans un délai de deux ans, à partir du jour où la dévolution prévue aura été notifiée aux intéressés. Elle ne pourra être intentée qu'à raison de donations ou legs. »

M. Beauregard (3) propose la suppression des mots : « et seulement par les auteurs ou leurs héritiers en ligne directe ».

M. de Ramel (4) demande l'addition des mots : « ou ventes conditionnelles ».

Les trois premiers amendements ne portent donc que sur la personne des réclamants, M. de Ramel ajouta les ventes aux dons et legs.

(1) *Ibid.*, p. 1842, 2^e col.

(2) *Ibid.*, p. 1843, 2^e col.

(3) *Ibid.*, p. 1847, 2^e col.

(4) *Ibid.*, p. 1849, 2^e col.

Chacun apporta des arguments à l'appui de son amendement.

M. Rudelle exposa (1) que : « les actions en reprise ou en revendication sont de véritables actions en révocation de donation pour cause d'inexécution de la volonté des testateurs et des conditions qu'ils avaient apposées à leurs libéralités. »

« Dans ces conditions, dit-il, on cherche la raison de cette innovation et de cette entorse donnée au *droit commun*. »

M. Beauregard soutint (2) que le droit de reprise et de revendication existe, « vous n'avez pas, assurément, dit-il, *la prétention que c'est notre loi qui va le créer*, elle le restreint, au contraire, et par ce fait, elle confisque le droit des particuliers ».

« *Il n'y a pas de raison*, dit M. de Ramel (3), *pour faire aucune différence* entre la donation, le legs ou la vente conditionnelle, et l'inexécution de la condition doit, dans un cas comme dans l'autre, donner lieu à l'action en reprise ou annulation. »

« Mais le ministre des cultes, M. Bienvenu-Martin, repoussa ces arguments par l'interruption suivante adressée à M. Beauregard (4) : « L'action en reprise ou

(1) *Ibid.*, p. 1844, 2^e col.

(2) *Ibid.*, p. 1848, 3^e col.

(3) *Ibid.*, p. 1850, 1^{re} col.

(4) *Ibid.*, p. 1848, 1^{re} col.

en revendication *n'existerait pas* sans ce paragraphe (1). »

Les amendements furent rejetés. Les trois orateurs de l'opposition se plaçaient sur le terrain du droit commun pour soutenir leur amendement.

Le ministre nie qu'on soit dans le droit commun, puisqu'il leur dit : l'action en reprise ou revendication *n'existerait pas* si l'article en discussion ne l'avait établie.

.

La Chambre, en rejetant les amendements, a jugé comme le ministre des cultes.

.

Donc, bien loin que le législateur de 1905 ait compris l'action en révocation ou résolution dans les mots action en reprise ou revendication, les débats parlementaires prouvent, au contraire, qu'il a uniquement entendu créer le droit de reprise, tel que nous l'avons défini, au profit du fondateur et de ses héritiers en ligne directe, ne s'occupant pas du droit de révocation ou de résolution qui est resté dans le droit commun...

Tout cela est d'une vérité incontestable, et il nous apparaît avec évidence qu'il est impossible de soutenir, comme on l'a fait en 1908, que le législateur eût confondu dans sa pensée les deux actions en révocation et en reprise. Il a fait exactement le contraire.

(1) Art. 7, § 2 de la loi de 1905.

Il résulte de l'étude que nous venons de faire que la loi de 1908, bien qu'elle se soit qualifiée elle-même d'interprétative, ne possède pas les caractères d'une loi interprétative. Elle n'élucide pas un point douteux de la loi de 1905 ; en réalité, elle modifie profondément son sens et sa portée. Ce n'est pas une loi interprétative, c'est une loi nouvelle : elle n'aurait donc pas dû avoir d'effet rétroactif.

CONCLUSION

De l'étude historique et doctrinale à laquelle nous nous sommes livré et des solutions que nous avons adoptées, il ressort que la légitimité du droit d'interprétation législative est établie suivant une méthode à la fois négative et positive.

D'une manière négative : le silence de nos lois constitutionnelles actuelles en cette matière peut être avec raison entendu par le législateur comme une consécration implicite du droit qu'il s'est, théoriquement et pratiquement, toujours attribué. La constitution ne dit rien, donc elle consent. D'autre part, l'interprétation législative, dans le régime institué par la loi de 1837, ne fait échec ni à la règle de non-rétroactivité des lois, ni au principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire. Juridiquement, le législateur, lorsqu'il interprète, accomplit une œuvre législative. Rien ne s'oppose donc, en principe, à son droit d'interprétation.

D'une manière positive : la justification positive de ce droit découle de sa nécessité sociale. Il faut, dans l'intérêt des justiciables, mettre un terme aux contradictions de la jurisprudence, à ses erreurs manifestes, à ses méconnaissances systématiques de la volonté législative. Les plaideurs auxquels ces divers états de chose

ont préjudicié, ont le droit d'être restitués dans leur véritable situation légale, grâce à une interprétation authentique et obligatoire.

Mais nous avons marqué les limites naturelles de l'interprétation législative. Elles sont tracées par les motifs mêmes qui la justifient. Au delà de la nécessité, le législateur demeure encore dans les bornes de son *pouvoir*, mais il excède celles de sa *fonction naturelle*.

Cette conclusion tend à une détermination exacte des rôles respectifs de la jurisprudence et de la loi dans la formation du droit.

Tout le droit positif n'est pas contenu dans la loi écrite. Celle-ci ne peut que fixer les règles générales du droit ; à la jurisprudence il appartient de les adapter, par une interprétation constante, aux réalités fournies par les espèces particulières. Le discours préliminaire du projet de Code civil montre que les auteurs de notre législation comprenaient très bien la mission du juge : « Un Code, disait ce discours, quelque complet qu'il puisse paraître, n'est pas plutôt achevé, que mille questions inattendues viennent s'offrir aux magistrats. Car les lois, une fois rédigées, demeurent telles qu'elles ont été écrites. Les hommes, au contraire, ne se reposent jamais ; ils agissent toujours, et ce mouvement, qui ne s'arrête pas, et dont les effets sont diversement modifiés par les circonstances, produit, à chaque instant, quelque combinaison « nouvelle, quelque nouveau fait, quelque résultat nouveau. Une foule de cho-

ses sont donc nécessairement abandonnées à l'empire de l'usage, à la discussion des hommes instruits, à l'arbitrage des juges. L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit, d'établir les principes féconds en conséquences, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière. C'est au magistrat et au jurisconsulte, pénétrés de l'esprit général des lois, à en diriger l'application (1). »

C'est donc la jurisprudence qui adapte les lois aux nécessités concrètes et aux besoins successifs de la vie sociale. Elle comble les lacunes des textes et dégage leur sens quand il est obscur. On sait combien active et féconde a été la jurisprudence française moderne.

Il ne faudrait pas que l'interprétation législative, intervenant d'une façon fréquente et inopportune, se substituât à l'interprétation des tribunaux. Les juges, en contact perpétuel avec les mœurs juridiques, sont l'organe naturel et indispensable de l'adaptation de la loi. Le législateur est habitué à voir les choses de haut et de loin, d'un point de vue général et plus ou moins abstrait ; s'il concentrait en lui le travail de l'interprétation, le droit perdrait une grande partie de sa vie et de sa puissance d'évolution.

Mais, inversement, il ne faudrait pas que la jurisprudence, sortant de sa mission, et sous couleur d'inter-

(1) Projet de Code civil présenté par la commission nommée par le gouvernement, *Discours préliminaire*, p. 10, 11.

préter et d'adapter la règle légale aux circonstances, modifiât cette règle légale et paralysât ou contrariât la volonté du législateur. Sous prétexte d'élargir et d'assouplir le droit, les tribunaux ne doivent pas méconnaître la loi. La règle légale, fixe en son essence, est la garantie des justiciables qu'elle préserve de l'arbitraire.

Nous croyons que la portée que nous avons reconnue au droit pour le législateur d'interpréter les lois assure le libre jeu de la jurisprudence et l'observation de la loi, prémunit ainsi les justiciables contre les deux périls, également graves, d'une jurisprudence par législation et d'une législation par jurisprudence.

Vu :

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
FONTAINE.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.	VII
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de l'interprétation législative.

CHAPITRE PREMIER. — Le système du renvoi.	13
CHAPITRE II. — Le système du référé législatif	18
CHAPITRE III. — Le principe de l'interprétation législative dans le régime de 1837	39

DEUXIÈME PARTIE

L'interprétation législative au point de vue doctrinal.

CHAPITRE PREMIER. — L'interprétation législative et le principe de la séparation des pouvoirs.	47
CHAPITRE II. — L'interprétation législative et le principe de non-rétroactivité	58
CHAPITRE III. — Limites naturelles de l'interprétation législa- tive.	70
CHAPITRE IV. — Applications du principe de l'interprétation législative	73
CONCLUSION.	95

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)